This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 097 743 520

Ueber das Beamtenthum der römischen Kaiserzeit.

Academische Antrittsrede

gehalten am 11. Januar 1879

in der

Aula der Universität zu Giefsen

von

Dr. Gustav Kretschmar,
o. ö. Professor des römischen Rechts.

Giefsen.
J. Ricker'sche Buchhandlung.
1879.

HARVARD
LAW
LIBRARY

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

C. for T.
Lot XXI German

Ueber das Beamtenthum der römischen Kaiserzeit.

Academische Antrittsrede

gehalten am 11. Januar 1879

in der

Aula der Universität zu Giefsen

von

Dr. Gustav Kretschmar,

o. ö. Professor des römischen Rechts.

Giefsen.

J. Ricker'sche Buchhandlung.

1879.

ROMAN

FORTY

K

MAY 12 1921

Das öffentliche Recht des römischen Staates ist ein Gebiet, auf welchem sich der Philolog, der Historiker und der romanistische Jurist begegnen. Gerade in der neusten Zeit hat sich unsere Kenntnifs davon durch die Bemühungen ausgezeichneter Forscher vermehrt und vertieft, das Material, welches uns zu Gebote steht, durch zahlreiche neue Entdeckungen erweitert.

Für den Romanisten ist das römische Kaiserreich und sein Staats- und Verwaltungsrecht, in welchem die politischen und socialen Zustände am unmittelbarsten sich abzuspiegeln pflegen, der Boden, auf welchem das römische Privatrecht, der Hauptgegenstand seiner academischen Thätigkeit, zum Weltrecht ausgewachsen ist und die reale Grundlage, in welcher der gröfste und werthvollste Theil der uns gewordenen Ueberlieferung desselben wurzelt. Und wenn dieser letztere vorzugsweise das Werk der Arbeit jener Juristen der Kaiserzeit ist, welche das Reich als Staatsmänner mitregiert und als Administratoren mitverwaltet haben, so mag die Einsicht in den Bau und das Getriebe jenes Staatswesens uns nicht nur beim Verständnifs des so Ueberlieferten helfen, sondern uns auch bei dem Bemühen fördern, das Verhältnifs zwischen den Ideen, welche jenem reinen römischen Privatrechte zu Grunde

liegen, und denjenigen, welche unser heutiges römisches Recht bewegen, zu erkennen und zu bestimmen.

Es giebt ein Aperçu eines bekannten französischen Schriftstellers über öffentliches Recht[1], welches dahin geht, dafs im Privatrechte abstracte Regeln, im öffentlichen Rechte concrete Institutionen dominiren — Gestatten Sie mir heute, wo ich vor einem gröfseren Kreise nicht blos von Fachgenossen zu sprechen habe, zum Thema meines Vortrags eine Institution des römischen Kaiserreichs zu wählen, welche die grofse Arbeit des Kaiserthums, die Einigung der antiken Welt und ihre Erfüllung mit römisch-hellenistischer Cultur zu einem guten Theile mitgethan hat, ich meine das Beamtenthum der Imperatorenzeit.

Sein Analogon in der Neuzeit, das Beamtenthum des modernen Staates, hat im neueren Europa und nicht am wenigsten in unserem Vaterlande ja auch ein gutes Stück Culturarbeit gethan und thut es noch heute.

Es ist aber keine Erbschaft, die wir hier von den Römern überkommen haben, keine Descendenztheorie schlägt ihre Brücke von dem Präses und Procurator des römischen Kaiserreichs zu unseren modernen Staatsdienern; mit dem öffentlichen Rechte Roms ist nicht geschehen, was mit dem römischen Privatrechte geschah, dafs dasselbe, den Flüssen gleichend, welche in den Spalten der Kalkalpen verschwinden und nach meilenweitem unterirdischem Laufe wieder ans Licht treten, so nach Jahrhunderte langem Versiegtsein wieder an den Tag trat und das Recht der modernen Nationen Europas mit seinem mächtigen Strome befruchtete, aber auch überfluthete. Das öffentliche Recht Roms und seine Staatsorganisation ist für das Abendland auf immer zusammengebrochen mit dem Sturze des weströmischen Reichs; nur eine Säule ist noch lange von dem stolzen Bau stehen geblieben, die römische Commune.

Aber eine andere Erscheinung, welche für die historischen Wissenschaften sicher und bedeutend, vielleicht auch in den Naturwissenschaften eine gewisse Analogie haben mag, tritt hervor bei der Betrachtung des römischen und unseres modernen Beamtenthums, nemlich, daſs auf ganz isolirten Punkten, ohne allen nachweisbaren Zusammenhang, doch unter annähernd gleichen Bedingungen und behufs Befriedigung gleicher Bedürfnisse ähnliche Institutionen sich erzeugen, die trotz aller Verschiedenheiten im Einzelnen sich nach gemeinsamen Grundzügen fortentwickeln und für die allgemeinere Betrachtung als species ein und derselben Gattung sich darstellen.

Die Gestaltung und Organisation eines jeden Beamtenthums hängt eng zusammen mit der Gliederung, Verfassung und Verwaltung des Staates, welchem dasselbe dient und dessen Aufgaben es durch seine Geschäftsführung zu lösen hat.

Dies gilt auch — und nicht im geringen Maſse — von dem Beamtenthum des römischen Kaiserreichs der ersten drei Jahrhunderte, der Periode von Augustus bis zu den allenthalben tief eingreifenden Reformen Diocletians und Constantins, durch welche die Umwandlung des Staates in eine absolute und uniforme Monarchie, des Beamtenthums in eine allregierende hierarchisch gegliederte Büreaukratie vollzogen und vollendet wurde.

Den reichen Stoff auch nur einigermaſsen zu erschöpfen, würde den Raum für diesen Vortrag weit überschreiten; was ich daher versuchen werde, ist vorzugsweise diejenigen Seiten an der Organisation und Stellung des römischen Beamtenthums hervorzuheben, welche, zusammenhängend mit der zusammengesetzten Natur des römischen Reiches und der dyarchischen Verfassung des römischen Staates, jenem Beamtenthum ein specifisch eigenthümliches Gepräge verleihen — ein Gepräge, welches trotz des stetigen Fort-

schreitens zu dem oben angedeuteten Ziele und trotz aller damit zusammenhängenden Veränderungen im Einzelnen das Reich und das Beamtenthum dieser Periode bestimmt abschneidet von den republikanischen Ordnungen, wie von denen der diocletianisch-constantinischen Monarchie.

Das römische Kaiserreich ist, zumal in dem ersten Theile dieser Periode, nicht sowohl ein Einheitsstaat, sondern vielmehr ein zusammengesetzter Staat, ein Staatenstaat, gewesen. Aber während die hervorragenden modernen Staatenbildungen dieser Art z. B. die Nordamerikanische und die Schweizer Union sowie unser neues deutsches Reich sämmtlich Bundesstaaten sind, unterscheidet sich von ihnen das römische Kaiserreich von Anfang an sehr wesentlich dadurch, dafs die in ihm enthaltenen besonderen Staatswesen einem einzigen unter ihnen, dem römischen Staate, unterworfen sind und weder die anderen Gliedstaaten selbst noch ihre Einwohner irgend welchen Antheil an der Reichsgewalt haben. Es gehört also das römische Kaiserreich zu jener Art von zusammengesetzten Staaten oder Staatenverbindungen, in denen ein herrschender Staat ihm untergeordneten, halbsouveränen Staaten gegenübersteht [2].

Der herrschende Centralstaat aber, der Staat der römischen Nation, hervorgegangen und erwachsen aus einem blofsen Stadtstaate und diesen Character erst durch die ganze Entwickelung der Kaiserzeit völlig abstreifend, ist selbst kein homogenes Ganze, sondern aus staatsrechtlich wesentlich verschiedenen Bestandtheilen zusammengesetzt, Rom, Italien, den Provinzen.

Noch ist die Stadt Rom nicht blos die Hauptstadt, sondern auch der Central- und Kernpunct der römischen Nation und damit zugleich des Reichs. Die Idee der Republik, dafs der römische Staat mit allen seinen Dependenzen aufgehe in der Stadt Rom, ist auch mit dem Ein-

tritt in die Kaiserzeit noch keineswegs überwunden; eine für diesen Gedanken characteristische Erscheinung ist, daſs die municipalen Behörden und Beamten der Stadt Rom zugleich und fast in erster Linie Behörden und Beamte des römischen Volks und des römischen Reichs sind und daſs durch diese städtischen Aemter hindurch der nothwendige Weg zu einer bedeutenden Anzahl der höchsten Reichsämter geht.

Aber die Setzung des Kaiserthums selbst, dessen Machtstellung von Anfang an wesentlich auf die Herrschaft über die Provinzen gegründet und auf eine verständige Sorge für ihre Interessen hingewiesen war, ist schon ein unwiderruflicher Bruch mit jener Idee der Republik, die allmähliche Ueberwindung der letzteren durch das Kaiserthum eine der nothwendigen und eine der gröſsten Thaten desselben.

Wenn bis gegen das Ende dieser Periode, obwohl in mehr und mehr absteigendem Maſse, auch Italien eine eigenthümliche und bevorrechtete Stellung einnimmt, so erklärt sich dies daraus, daſs schon seit dem Ende der Republik Italien durchaus römisch, alle italischen Communen römische Municipalstädte sind und dass Italien somit die geschlossene territoriale Basis für den Staat der römischen Nation bildet.

Allerdings die römische Bürgerschaft — und staatsrechtlich ist dieselbe identisch mit der römischen Nation — geht weit hinaus über den Boden Italiens; die Provinzen sind erfüllt mit römischen Bürgern und mehr und mehr mit römischen Bürgergemeinden, aber die staatsrechtliche Stellung der Provinzen ist eine wesentlich andere als diejenige Italiens.

Die Provinzen werden auch jetzt noch aufgefaſst als praedia populi Romani, gleichsam als nutzbare Grundstücke des römischen Volks bez. des Kaisers; ihr Boden ist,

soweit nicht einzelne Bürgergemeinden mit dem jus italicum begabt sind, unfrei, steuer- und tributpflichtig; die Provincialen, welche nicht römische Bürger sind, sind wohl persönlich frei und Angehörige des Reichs, aber reine Unterthanen, untheilhaftig des Rechtes der herrschenden römischen Nation und ausgeschlossen von der Regierung ihres Staates und Reiches. Die Provinz selbst und Alles, was zu ihr gehört, nicht, wie die in ihr eingeschlossenen autonomen Staatswesen eximirt ist, steht unter der fast absoluten Gewalt des von der Centralregierung bestellten Statthalters. Und dieses letztere gilt, wiewohl mit gewissen Einschränkungen, Begünstigungen und Ausnahmen, auch von den römischen Bürgern und den Gemeinden römischen und latinischen Rechtes, welche sich innerhalb der Provinz befinden.

Die römische Provinz ist der Bedeutung des Worts provincia entsprechend noch immer ein reines Herrschafts- und Verwaltungsgebiet, kein mit eigenen Organen ausgestatteter Organismus, sondern ein Conglomerat von einzelnen derselben staatlichen Oberadministration und Jurisdiction unterstellten Communen. Daher denn den in fast allen Provinzen vorhandenen Provinciallandtagen keine repräsentative Bedeutung und keine auch nur berathende Betheiligung bei der Verwaltung der Provinz zukommt, wenn auch das Petitions- und Beschwerderecht nach Rom, welches von den auf ihnen erscheinenden Abgesandten der einzelnen Communen gemeinschaftlich im Namen der Provinz geübt werden kann und schon in dieser Zeit gegen die Einwirkung der Statthalter sicher gestellt gewesen sein mag, nicht ohne Werth und zugleich ein Symptom, wie eine mitwirkende Ursache des besseren Zustandes der Provinzen in der Kaiserzeit gewesen ist. An dieser Lage der Provinzen hat auch die allmähliche Ausdehnung des römischen Bürgerrechts und die schliefsliche Ertheilung desselben durch Caracalla an alle damaligen freien Einwohner des Reichs

nichts wesentliches geändert; die Folge hiervon ist nicht eine Erhebung der Provinzen, sondern die Ausgleichung des Gegensatzes zwischen ihnen und Italien und die Herabdrückung des letzteren zu dem staatsrechtlichen Stande der Provinz gewesen.

Neben dem Centralstaat mit seinen Dependenzen hat es, namentlich in der ersten Kaiserzeit, eine nicht geringe Anzahl autonomer Staatswesen, untergeordneter Gliedstaaten gegeben. Der Osten des Reichs war von ihnen förmlich durchsetzt; es herrschte da eine bunte Mannigfaltigkeit, die an die Vasallenstaaten des ostindischen Kaiserreichs Englands erinnert. Neben despotisch regierten fürstlichen Herrschaften, wie dem judäischen Königreich des Herodes, den Tetrarchien seiner Nachkommen, dem Mauretanien Jubas und seines Sohnes gab es eine ganz stattliche Anzahl von städtischen Republiken mit theilweis nicht unbedeutendem Gebiet, welche solche halbsouveräne Gliedstaaten und Gliedstäätchen bildeten (civitates foederatae und bez. liberae)[3]. Von den Fürstenthümern sind die meisten und bedeutendsten schon im ersten Jahrhundert der Kaiserzeit annectirt worden, von den städtischen Republiken ist die Mehrzahl früher oder später ebenfalls dem Schicksal der Mediatisirung verfallen, einige aber z. B. Athen mit seinem Gebiet, haben sich bis zum Ende der Periode wenigstens rechtlich in der Stellung von „freien Reichsstädten“ erhalten.

Diese Städterepubliken waren staatsrechtlich in der That eigene Staaten und werden daher auch in der juristischen Sprache Rom gegenüber als Externen, wenn auch als Rom untergeordnete, als Clientelstaaten bezeichnet[4]. Sie haben aber ihr eignes Staatswesen, eigne Verfassung, Gesetze und Gerichte, denen selbst die dort wohnenden Römer unterworfen sind, eignes Finanzwesen, Münz- und Exilrecht und sie sind principiel von der Gewalt des Statthalters der Provinz, in der sie liegen, eximirt.

Aber, wie viele staatliche Hoheitsrechte auch namentlich den begünstigtern unter diesen Clientelstaaten belassen sein mögen, überall findet sich ihnen gegenüber die Reichshoheit in entschiedener Weise durchgeführt. Abgesehen von den Leistungen an Truppen und Geld, welche sie zu Reichszwecken zu machen haben und abgesehen davon, dafs ihnen das selbstständige Kriegs- und Bündnifsrecht fehlt — sie müssen, wie der technische Ausdruck lautet, dieselben Freunde und Feinde haben, wie das römische Volk — ist die Competenz der Reichsgewalt auch innerhalb der diesen Gliedstaaten belassenen Rechtssphäre unbestritten und principiel unbeschränkt; oft genug ist sie angewendet worden bis zur Vernichtung des selbstständigen Daseins solcher Staatswesen, selbst da, wo dasselbe auf einem förmlichen Bündnifsvertrage mit Rom beruhte. Auch im römischen Reiche bestimmte also die Reichsgewalt über die Grenzen ihrer eignen Competenz und zwar hier ohne irgend welche Mitwirkung der untergeordneten Gliedstaaten. Daher sind die letzteren wie völkerrechtlich so auch staatsrechtlich nicht souverän gewesen, souverän ist allein der römische Staat, dessen höchste Organe oder genau gesprochen von dessen höchsten Organen eines, nämlich der Imperator, der alleinige Träger der Reichsgewalt ihnen gegenüber, der Träger der Reichsidee allen gegenüber ist.

Es is wesentlich mit von diesen letzteren Puncten aus, dafs sich die schliefsliche Umwandlung des eben geschilderten so mannigfach zusammengesetzten Staates in einen bureaukratisch regierten monarchischen Einheitsstaat vollzogen hat.

Aber die Reichsidee des Kaiserthums, wiewohl von derjenigen der Republik verschieden, ist doch nicht die des centralisirten monarchischen Einheitsstaates. Mag Cäsar vielleicht diese Idee gehabt haben, so ist sie von Augustus nicht aufgenommen, von seinen Nachfolgern nicht fortge-

führt worden. Die neue Reichsidee ist zunächst nur die eines Gesammtstaates, in welchem alle einzelnen Theile beschlossen sind und in welchem auch die untergeordneten Theile nicht mehr allein um Roms willen, sondern auch um des Ganzen willen da sind.

Dieser Gedanke der Zusammenfassung der gesammten unter römischem Einfluſs und Gebot stehenden Welt unter einer obersten, das Gemeinsame verwaltenden, Alles controlirenden und schützenden staatlichen Gewalt auf einer bestimmt abgegrenzten territorialen Basis hat schon durch die von Augustus getroffenen Einrichtungen und Organisationen Leben und bestimmten Ausdruck erhalten[5] und schon von ihm ist im wesentlichen auch die dauernde territoriale Basis dafür durch die Vorschiebung der Grenzen an die militärisch gesicherten Linien des Rheins, der Donau und des Euphrats gewonnen und festgestellt worden. Ueber diese Grenzen hinaus ist das Reich mit Ausnahme Britanniens und etwa Daciens dauernd nicht ausgedehnt und jede weitere Ausdehnung von den klarblickenderen Staatsmännern der Kaiserzeit stets als eine Abweichung von der traditionellen Politik des Kaiserthums angesehen worden.

Aber andererseits ist während der ganzen Kaiserzeit und bis in die Stürme der Völkerwanderung hinein eben so bestimmt von den Regierenden und bald auch im Groſsen und Ganzen von den Regierten[6] der Gedanke der Reichseinheit fest- und hochgehalten worden, der Gedanke, daſs alles Land innerhalb jener Grenzen römisches Reichsland und alles Volk darin römische Reichsangehörige seien, daſs der civilisirte Erdkreis ein Reich bilden müsse, dessen Mittelpunkt die ewige Roma und dessen Haupt der römische Imperator sei[7].

Und im Kaiserthum ist dieser Idee der Reichseinheit und des Gesammtstaates von Anfang an ein williges und

mit gewaltiger Machtfülle ausgerüstetes Organ gegeben gewesen. Denn das Kaiserthum, obwohl seinem Ursprunge und seiner staatsrechtlichen Ableitung nach römisch, ist seiner Aufgabe und Tendenz nach nicht specifisch römisch, sondern kosmopolitisch. Von den im Kaiserthum vereinigten staatlichen Machtvollkommenheiten ist das proconsularische Imperium die wesentlichste, der eigentliche Ausgangs- und Kernpunkt der Kaisergewalt; und dieses proconsularische Imperium ist im Grunde aufserrömisch, mit seinem Hauptgewichte fällt es hinaus über den Rahmen des nationalrömischen Gemeinwesens. Denn es enthält dieses proconsularische Imperium die oberste und ausschliefsliche Militärgewalt über das gesammte Reichsheer, dessen alleiniger Kriegsherr der Kaiser und das kein nationalrömisches Heer, sondern ein stehendes Soldheer ist, welches sich aus allen Stämmen und Nationen des Reichs, nur zu einem verhältnifsmäfsig sehr kleinen Theile aus Italikern, zum weitaus gröfsten Theile aus Provincialen, Bürgern und Nichtbürgern recrutirt.

Und zugleich enthält jenes kaiserliche Imperium die oberste Regierungs- und Verwaltungsgewalt über die Provinzen, über die Mehrzahl derselben ausschliefslich und unmittelbar, über die Minderzahl der senatorischen Provinzen wenigstens mittelbar in der Gestalt des majus imperium, welches den Imperator auch über die Statthalter dieser senatorischen Provinzen erhebt und sie seiner Controle unterwirft.

In denjenigen Ländern aber, welche ursprünglich Clientelkönigreiche und Fürstenthümer, beim Aussterben oder der Beseitigung ihrer Dynastie annectirt werden, wird mit der Annexion der römische Imperator Fürst und König des annectirten Landes, die aufgehobene fürstliche Gewalt consolidirt sich gleichsam mit dem Imperium des Kaisers, welcher schon vorher in Betracht ihrer Träger

der suzeränen Gewalt war. Der Kaiser ist nicht gehalten diese annectirten Länder der gewöhnlichen Provincialverwaltung zu unterstellen und er thut es auch in der Regel nicht. In seiner Eigenschaft als Imperator von Rom ist er zugleich ihr absoluter Fürst und Herr. Man hat daher neuerdings diese annectirten Länder wohl als kaiserliche Privatdomäne bezeichnet. Sie sind es, insofern der andere regierende Factor des römischen Staates, der Senat, gar nichts mit ihnen zu schaffen hat. Der Kaiser ist nicht nur nicht verbunden, den Senat irgend welchen Antheil an der Regierung dieser Länder nehmen zu lassen, sondern es ist im Gegentheil staatsrechtliches Princip, dafs er dies nicht thut, dafs jede Concurrenz des Senats und jede Betheiligung von Senatoren am Regiment selbst in der Eigenschaft kaiserlicher Beamten bei ihnen ausgeschlossen ist. In diesen Gebieten ist nur Platz für Beamte, welche reine kaiserliche Diener sind, Ritter oder Freigelassene des Cäsar.

Das wichtigste dieser annectirten Länder und gewissermafsen ihr Prototyp ist Egypten. Hier ist der römische Imperator einfach an die Stelle der ptolemäischen Könige getreten; an seiner Statt regiert ein kaiserlicher Diener meist ritterlichen Standes als Vicekönig das Land, auch die dort stehenden Legionen werden nicht von senatorischen, sondern ausnahmsweise von ritterlichen Officieren commandirt, die Abscheidung von allem Senatorischen ist so streng durchgeführt, dafs kein römischer Senator ohne specielle kaiserliche Erlaubnifs das Land auch nur als Privatmann betreten soll, dafs kein Eingeborener Egyptens bis auf Caracalla in den römischen Senat gelangen konnte.

Die bisher besprochenen Verhältnisse in Betreff der Zusammensetzung und Gliederung des Reiches sind natürlich von erheblichem Einflufs gewesen auf die Gestaltung und Organisation des römischen Beamtenthums.

Zwar der nächstliegende Gegensatz, der Gegensatz zwischen Beamten des Reichs und der Gliedstaaten, tritt bei weitem weniger bedeutend hervor, als in den zusammengesetzten Staaten der Neuzeit.

Wohl haben auch diese untergeordneten Staaten je nach der ihnen eigenthümlichen Verfassung ihre eignen Behörden und Beamten und es sind dies staatsrechtlich betrachtet wirkliche Staatsbehörden und Staatsbeamten.

Auch kommt es wohl vor, dafs dieselben zu Besorgung von Geschäften, die das Reich angehen, herangezogen werden und somit liegt die Auffassung, dafs sie selber zugleich auch Reichsbeamte seien, Instrumente, deren sich die Centralregierung zu Reichszwecken mit bedient, durchaus nicht fern. Diese Auffassung, deren staatsrechtliche Berechtigung discutabel sein mag, ist doch vom politischen Standpunkte aus sicher begründet und findet sich speciel bei Tacitus wiederholt ausgesprochen, einmal in jener berühmten Stelle in dem Leben der Agricola, wo Tacitus sagt, dafs es des römischen Volkes alte Gewohnheit sei, auch die Könige zu Werkzeugen der Unterwerfung zu haben[8], ein anderesmal, wo von dem orientalischen Obercommando des Corbulo gegen die Parther die Rede ist. Hier werden dem majus imperium des Corbulo durch die Verfügung Neros aufser den benachbarten römischen Statthaltern und in ganz gleicher Linie mit ihnen auch die Tetrarchen und Fürsten der asiatischen Clientelstaaten unterstellt[9]. Namentlich, worauf sich die ersterwähnte Stelle des Tacitus bezieht, ist es nicht seltene römische Politik gewesen, noch rohe, kaum gebändigte und einer eignen geordneten Communalverfassung noch unfähige Völkerschaften entweder Clientelfürsten zu unterstellen oder auch autonomen Städten und römisch geordneten Communen zu aggregiren, um sie gewissermafsen erst zur

Ordnung zu ziehen und zur Einfügung in die Verwaltungsordnung des Reichs zurecht zu machen [10]).

Hiervon abgesehen fällt im Grofsen und Ganzen das Beamtenthum des Reiches vollkommen zusammen mit dem Beamtenthum des herrschenden Staates. Bei der untrennbaren Verbindung, in welcher das Reich mit dem Centralstaate und mit dessen Kopf und Herz, Rom, stand, ergab sich von selbst, dafs sich ein abgesonderter Reichsbeamtenstand gar nicht bilden konnte, sondern die ganze Reichsregierung besorgt wurde von römischen Beamten.

Indessen der Grundsatz der Republik, dafs die Reichsregierung im wesentlichen nur durch die actuellen oder gewesenen stadtrömischen Beamten besorgt werden solle, mufste mit dem Eintritte der Kaiserzeit aufgegeben werden und ist alsbald aufgegeben worden.

Die Unzulänglichkeit der Magistratur des Stadtstaates Rom hierzu hatte sich schon in der letzten Zeit der Republick evident ausgewiesen und nicht zum geringsten Theil ist es diese Unzulänglichkeit des bisherigen Regierungsapparates gewesen, welche die Institution des Kaiserthums zu einer absolut zwingenden und dauernden politischen Nothwendigkeit gemacht hat. Von der Seite des römischen Nationalstaates aus betrachtet ist das Kaiserthum in der That nur die erste und allgemein ergänzende Magistratur des römischen Volkes [11]. Während aber der Senat, auch der Augusteische Senat niemals ganz seiner stadtrömisch-aristocratischen Grundanlage hat entwachsen können und daher niemals in vollem Sinne eine Reichsvertretung geworden ist, ist das Kaiserthum von der Seite des neuen Reichsgedankens aus betrachtet das vollkommenste und völlig unentbehrliche Organ, ohne welches jenes Reich gar nicht hätte existiren und zusammenhalten können. Und, bei dem riesigen und immer anwachsenden Umfange der dem Kaiserthume in jener seiner Doppelstellung zufallen-

den Aufgaben hat sich das unverkennbare Streben der ersten Kaiser, dieselben persönlich oder durch Ueberweisung an den Senat oder an Delegaten des letzteren zu bewältigen, alsbald als völlig eitel und fruchtlos erwiesen; es mußte zur Bildung eines kaiserlichen Beamtenthums geschritten werden, welches dem Imperator in dem ihm obliegenden weitem Competenzkreise stehende Gehilfen zu stellen vermöchte, und auf diesem Wege ist das Kaiserthum die Quelle geworden, aus welcher für das römische Reich ein eigentliches Staatsbeamtenthum, ein Staatsdienst im annähernd modernen Sinne, im Gegensatz zu der stadtrömischen Magistratur, geflossen und hervorgegangen ist.

Wie in unseren modernen Staaten finden sich auch im römischen Reiche centrale, provincielle und locale Behörden. Letztere sind allerdings meistens nicht staatliche, sondern communale Behörden. Aber für gewisse Verwaltungen sowohl in Italien als auch in den Provinzen und namentlich für gewisse finanzielle Geschäftszweige kommen besonders seit der mittleren Kaiserzeit ziemlich zahlreiche, für einzelne Bezirke oder Localitäten bestimmte staatliche Beamte vor, fast sämmtlich kaiserliche Procuratoren ritterlichen Standes oder aus den Freigelassenen des Imperator entnommen; so die Districtsbeamten für die Anlegung und Revision der Steuerlisten für den Provincialcensus, die als censores oder censitores mehrfach in unseren juristischen Quellen erwähnt werden, die Vorsteher der seit dem 3. Jahrhundert wieder angelegten kaiserlichen Provincialmünzstätten, die Verwalter der fiscalischen und Krongüter in den Provinzen, so wie die Directoren und Aufsichtsbeamten der verschiedenen kaiserlichen industriellen Unternehmungen, namentlich der in directer Regie stehenden und wohl auch der verpachteten kaiserlichen Bergwerke, der Marmorbrüche, der staatlichen Purpurfabriken, Balsamplantagen u. s. w.

Auch für die Erhebung gewisser Steuern, namentlich der wichtigen, seit dem Bürgerrechtsdecret Caracallas auf das ganze Reich ausgedehnten 5procentigen Erbschaftssteuer giebt es Untersteuerdirectoren für kleinere Bezirke, welche letztere dann zu gröſseren, nicht immer mit der Provincialeintheilung zusammenfallenden Steuerbezirken unter einem Obersteuerdirector zusammengefaſst sind [12].

Die provincielle Verwaltung ist durchaus büreaukratisch geordnet. An der Spitze der Provinz steht ein Statthalter; sein Verhältniſs zu der Regierung in Rom, seine Rangstellung und Benennung, Proconsul oder Proprätor, Consular oder Prätorier ist verschieden, je nachdem er einer senatorischen oder kaiserlichen Provinz vorsteht, Truppen unter sich hat oder nicht, eine oder mehrere Legionen commandirt; nach unten hin gegenüber der Provinz ist die Stellung sämmtlicher Statthalter im wesentlichen dieselbe. Auch der Statthalter der Kaiserzeit verleugnet nicht den ursprünglichen Charakter des Gebietigers, des militärgewaltigen Vogts über unterworfene und unterthänige Landschaften; in ihm ist die volle Befehls- und Regierungsgewalt concentrirt, die Civil- und Criminaljurisdiction, so wie die Administrativgewalt und, wenn Legionen in der Provinz stehen, auch der Militärbefehl. Qualitativ ist dieses sein Imperium nicht verschieden von dem proconsularischen Imperium, welches dem Kaiser selbst zusteht; nur ist das Imperium des Provincialstatthalters örtlich auf die Provinz, zeitlich durch die republicanische Annuität des Amtes oder die Widerruflichkeit des kaiserlichen Auftrags und sachlich durch das dem Kaiser in allen Provinzen zukommende höhere Imperium und dessen besondere Reservatrechte beschränkt; dem Kaiser allein steht jetzt die Kriegsführung, die Veranstaltung der Aushebung von Soldaten, die Ausschreibung und Auflegung von Steuern zu. Ein Staatsverbrechen von Seiten des Statthalters würde es sein,

wenn er etwas derartiges ohne Befehl des Kaisers eigenmächtig unternähme[13]. Kraft des majus imperium ist der Kaiser befugt, dem Statthalter, auch dem der senatorischen Provinzen, Instructionen über die Ausübung seiner Amtsthätigkeit zu geben; dieselben sind im Laufe der Zeit zum grofsen Theil stehend geworden und bilden in dieser Gestalt eine auch für das römische Privatrecht nicht unwichtige Rechtsquelle, die wir in der Rechtsgeschichte als eine besondere Art des Rechtes kaiserlichen Ursprungs mit dem Namen „mandata principum" auszeichnen.

In dem provincialen Oberamte des Statthalters liegt mit rechtlicher Nothwendigkeit auch der militärische Oberbefehl über die in der Provinz stehenden Truppen, nur thatsächlich ist derselbe den Proconsuln, den Statthaltern der senatorischen Provinzen entnommen, weil in diesen Provinzen etwa seit Caligula keine Legionen mehr stationirt und die zur Aufrechthaltung der inneren Ordnung dem Proconsul zur Verfügung gestellten einzelnen Truppenabtheilungen blos abcommandirt sind von dem nächsten kaiserlichen Generalcommando.

In Consequenz seines principiel ungetheilten Imperiums steht dem Statthalter auch die höchste Criminaljurisdiction in der Provinz zu einschliefslich der Capitaljurisdiction, des Rechtes über Leben und Tod der Provincialen und der Soldaten und Unterofficiere; die römischen Bürger in der Provinz haben dagegen das Recht, zu verlangen, dafs sie in Capitalsachen in Rom gerichtet werden, wie dies aus der Geschichte des Apostels Paulus ja bekannt ist, während das capitale Richteramt über die Officiere vom Centurio aufwärts kaiserliches Reservatrecht ist. Erst in der späteren Zeit, wohl zusammenhängend mit der Ausdehnung des römischen Bürgerrechts über die Provinzen, erhalten sämmtliche Statthalter durch kaiserliche Verleihung auch

das Schwertrecht, das sog. jus gladii, welches die klassischen Juristen dann auch als merum imperium zu bezeichnen pflegen, die Gewalt über Leben und Tod auch der römischen Bürger in der Provinz, immer aber noch mit gewissen Ausnahmen, in Betreff der Senatoren, der höheren Officiere und der Decurionen der Municipalstädte[14].

Innerhalb der Provinz ist der Statthalter der höchste Beamte an Macht wie an Rangstellung, und zugleich principiel ein Beamter, der alles was in seinen weiten Competenzkreis hineinfällt, selbst und allein besorgen und entscheiden kann. Also es ist dies büreaukratisches Regiment im eminentesten Sinne. Aber es ist altrömische Sitte, dafs der Magistrat die ihm obliegende Entscheidung, obwohl er sie allein aus eigener Ueberzeugung und unter eigener Verantwortlichkeit zu treffen hat, nicht leicht anders abgiebt, als nachdem er zuvor den Beirath rechtskundiger Freunde und angesehener Männer gehört hat. Das ist das Consilium des Magistrats und eines solchen Consiliums bedient sich auch der Statthalter. Mit der Entwickelung dieses Consiliums ist es ähnlich gegangen wie mit derjenigen des consilium principis, des kaiserlichen Staatsraths. In der früheren Zeit beruht die Zuziehung zu demselben auf der freien und wechselnden, nur durch die Sitte geregelten Wahl des Statthalters, vorzugsweise aus seiner hierzu qualificirten Umgebung; später, schon zur Zeit der classischen Juristen, hat sich die Assessur beim Consilium als ein stehendes und mit fixem Gehalt dotirtes Staatsamt entwickelt; dem Statthalter werden ständige und zwar juristisch gebildete Beisitzer zugeordnet, welche ihn namentlich bei der Rechtspflege zu unterstützen, den Gerichtssitzungen beizuwohnen und die vorliegenden Rechtssachen unter eigner Verantwortlichkeit zu begutachten haben.

Daneben hat der Statthalter, da es ihm an einem stehenden Hilfspersonal im übrigen fehlt, eine gröfsere Anzahl von comites, Begleitern, um sich, vielfach jüngeren Männern der höheren Stände, welche ihm in die Provinz gefolgt sind um ihre Carrière, zu beginnen und ihre Schule unter ihm zu machen und welche der Statthalter nun zur Erledigung vorkommender namentlich administrativer und militärischer Geschäfte verwendet. Diese comites stehen unter der Disciplinar- und Strafgewalt des Statthalters und empfangen von ihm die nach Herkommen gebräuchlichen oder übereinkünftlich ausgemachten Diäten und Gratificationen. Eine gesetzlich bestimmte Anzahl (statutus numerus) ist in der Kaiserzeit etatsmäfsig, mit fester Besoldung auf die Staatskasse übernommen [15].

In den meisten Provinzen stehen dem Statthalter Legaten zu Seite, Männer senatorischen Standes, nur nicht von höherer Rangstellung als der Statthalter selber, bestimmt um ihm als Gehilfen zu dienen und nach Umständen als seine Stellvertreter zu fungiren. Solcher Legaten giebt es verschiedene Arten und ihre rechtliche Stellung als Beamte, sowie ihr Verhältnifs zum Statthalter ist danach verschieden. In den senatorischen Provinzen sind es die legati proconsulis, in den kaiserlichen die legati legionis, die Divisionscommandeure der Kaiserzeit, und in einzelnen derselben legati juridici.

Gemeinsam aber ist den Legaten der Kaiserzeit, dafs sie wirkliche ständige Staatsbeamten sind, welche dem Statthalter von der Centralregierung, wenn auch vielleicht auf seinen Vorschlag, zugeordnet sind und denen dann gewisse feste Competenzen nach Bezirken oder Geschäftszweigen, den legati juridici speciel die Civiljurisdiction, zugetheilt zu sein pflegen. Die Legatenstellen sind daher nunmehr ebenfalls etatsmäfsige geworden, sie sind eingefügt in das System der ordentlichen Behörden und namentlich

auch dadurch unterscheiden sich diese Legaten der Kaiserzeit von denen der Republik.

Gewisse Verwaltungsbranchen sind indefs auch in der Provinz von dem Oberamt des Statthalters von vornherein abgeschieden und mehr oder weniger von ihm unabhängigen Unterbeamten zugewiesen. Dies gilt vor allem in Betracht der Verwaltung des Finanzwesens in der Provinz, speciel der Kassen- und Rechnungsführung. In den senatorischen Provinzen fungirt hier noch der altrepublikanische Quästor, welcher zugleich eine selbstständige, der der curulischen Aedilen in Rom entsprechende Polizeijurisdiction hat und auch als Stellvertreter des Proconsuls eintreten kann [16].

Hauptsächlich aber liegt die Finanzverwaltung in den Provinzen seit der Kaiserzeit in der Hand der direct vom Imperator abhängigen kaiserlichen Procuratoren. Einen solchen Procurator haben alle, auch die senatorischen Provinzen und jemehr der kaiserliche Fiscus das aerarium populi, die Senatskasse zurückdrängt und allmählich verschlingt, desto mehr fällt die gesammte provincielle Finanzverwaltung in die Hand des kaiserlichen Procurators.

Für die Gestaltung der Centralverwaltung ist die eigenthümliche Stellung der beiden Organe der Reichssouveränität, des Kaisers und des Senats, von mafsgebendem Einflusse gewesen. Der Senat ist, in den Angelegenheiten, welche ihm zukommen oder vom Kaiser an ihn gewiesen werden, eine höchste beschliefsende, richtende und controlirende Instanz, aber eine selbst und irgend direct verwaltende Centralstelle ist er nicht. Dagegen ist in dem ganzen gewaltigen Competenzkreise des Kaiserthums die Person des Kaisers selbst das Centrum. Wie Mommsen sagt [17], die persönliche Thätigkeit des Princips ist das eigentliche Triebrad in der grofsen Maschine des Kaiserreichs; die wahre Centralstelle liegt für die meisten Dinge, die über-

haupt über den localen und provinciellen Horizont hinaufsteigen, in dem Feldherrnzelt oder dem Cabinet des Kaisers. Es giebt daher keine eigentlichen allgemeinen Centralbehörden; es giebt weder etwas, das einem Gesammtministerium gliche, noch einen Ministerpräsidenten; anstatt des letzteren tritt ganz characteristisch für dieses Staatswesen ein Vicekaiser auf, in der Person des praefectus praetorio, wie sich dieses Amt seit dem Beginn des dritten Jahrhunderts gestaltet[18]. Dagegen giebt es, im gewissen Sinne wenigstens, Specialministerien, aber nur für einzelne Verwaltungszweige, namentlich die kaiserlichen Finanzen. Dieselben sind aber eigenthümlich construirt; sie sind nicht Staatsministerien, sondern Abtheilungen des kaiserlichen Cabinets; sie sind demgemäfs ursprünglich überhaupt nicht als öffentliche Aemter angelegt, sondern als kaiserliche Hausämter und werden daher im ersten Jahrhundert der Kaiserzeit mit Freigelassenen des kaiserlichen Hauses besetzt.

Die eigentlichen Schöpfer dieser Cabinetsministerien sind die mächtigen Freigelassenen der Claudischen Regierung gewesen, die Narcissus, Polybius und Pallas[19]. Das bedeutendste dieser Cabinetsämter ist das Rechnungsamt, a rationibus, in welchem die Einnahmen aller kaiserlichen Kassen zusammenfliefsen und von welchem aus die sämmtlichen Ausgaben des Fiscus angewiesen werden und das man also in der That als eine Art von Reichsfinanzministerium bezeichnen kann. Von kaum geringerer Bedeutung ist das Amt der Bitten und Beschwerden a libellis und das Cabinetssecretariat für die kaiserliche Correspondenz namentlich nach den Provinzen, ab epistulis[20]. Erst durch Hadrian haben diese Aemter auch äufserlich ihren Character als kaiserliche Hausämter verloren und den Character öffentlicher Aemter angenommen, indem sie meist nicht mehr mit Freigelassenen, sondern mit Rittern besetzt zu

werden pflegen und nunmehr unter die höchsten Procuraturen rangiren.

Gerade an diesen Cabinetsämtern kann man eine Beobachtung näher verfolgen, welche für die gesammte Entwickelung des römischen Staatsdienstes bedeutsam ist. Nach der ursprünglichen Anlage des öffentlichen Dienstes stehen an der Spitze der Aemter Oberbeamte mit sehr weitem Competenzkreise, stehende regelmäfsige Unterbeamte höherer Art fehlen oder sind nur sehr sparsam vertreten; dagegen sind wieder die blofsen Werkzeuge für den Geschäftsbetrieb, die reinen Subalternen, als Schreiber, Diener, Rechnungsführer u. dergl. von Anfang an in reichlicher Anzahl vorhanden. Im Fortgange der Kaiserzeit spalten sich dann die grofsen Competenzen in kleinere und zugleich schieben sich mehr und mehr stehende Unterbeamte nicht subalterner Art zwischen dem Chef und den Subalternen ein. So spaltet sich beispielsweise das Cabinetssecretariat a libellis schon im Anfang des zweiten Jahrhunderts in die zwei Secretariate a libellis Graecis und a libellis Latinis, von dem Rechnungsamte, a rationibus, zweigt sich im Beginn des dritten Jahrhunderts die procuratio rei privatae, des kaiserlichen Chatoulleguts, als selbstständiges Oberamt ab; desgleichen erscheinen im Rechnungsamte schon frühzeitig Gehilfen des Chefs und Abtheilungsdirigenten und seit der Mitte des zweiten Jahrhunderts ein Vicedirigent, der procurator summarum rationum [21].

Neben den erwähnten Cabinetsministerien kommen nun für einzelne Verwaltungszweige ebenfalls Centralstellen in Rom vor, so für die Reichspost, den Provincialcensus, die Abrechnungen über die indirecten Abgaben, welche auch jetzt noch meist verpachtet werden, während die directen Abgaben seit der Kaiserzeit fast sämmtlich in staatliche Regie genommen sind.

Alle diese Centralstellen tragen aber nicht sowohl den Character von obersten selbstständig leitenden Behörden, als von centralen Sammel- und Ordnungsstellen für das aus dem Reiche in Rom zusammenströmende Material an Berichten, Rechnungen und Sendungen unp zugleich von centralen Ausfertigungsbüreaus. Und hierbei ist es interessant zu beobachten, wie auch diese Art von Centralisation nicht eine generelle ist, sondern mit Vorliebe specialisirt wird. So giebt es für die indirecten Abgaben keine allgemeine Oberrechnungskammer, sondern nur für einzelne bedeutende vectigalia einzelner Provinzen, z. B. die quadragesima Galliarum sind specielle Centralbüreaus in Rom eingerichtet, welche die Rechnungslegung über die betreffenden Steuerpachtungen zu prüfen und zur Ertheilung der Decharge an den Kaiser vorzulegen haben. Der Grund dieser Erscheinung ist hier der, dafs in diesem ganzen Bereiche der kaiserlichen Administration der Kaiser selbst die eigentliche Centralstelle ist.

Unter den altrepublikanischen Aemtern ist es die röm. Prätur, welche wenigstens für Italien noch lange Zeit eine centrale Stellung besonderer Art einnimmt.

Die italienische Civilrechtspflege nemlich ist, soweit nicht besondere Ausnahmen statuirt und den italienischen Municipalmagistraten die Niedergerichtsbarkeit belassen ist, in erster und theilweis auch in zweiter Instanz in Rom concentrirt in der Hand der beiden ältesten Prätoren, des städtischen und des Fremdenprätors, welcher letztere erst seit Caracalla verschwindet. Es bestand also für Italien eine in mehrfacher Beziehung ähnliche Centralisation, wie solche sich in England durch die umfassende Competenz der in London residirenden Westminsterrechtshöfe ausgebildet hatte und erst in neuerer Zeit abgeschwächt worden ist[22]; und den Uebelständen, die eine solche Centralisation mit sich führen mochte, wurde in Rom auf ähnliche Weise

begegnet wie in England. Zwar existirte für Italien nicht das Institut der englischen circuits, der Rundreisen der Richter der hauptstädischen Rechtshöfe, ein Institut, welches übrigens für die römischen Provinzen in den Rundreisen des Statthalters und den von ihm in den hauptsächlichsten Provincialstädten gehaltenen Gerichtstagen (conventus juridici) ein merkwürdiges Analogen findet, wohl aber wurde der römische Prätor durch die im ordentlichen Verfahren stattfindende Ueberweisung der ganzen Proceſsleitung nach instruirter Sache, also namentlich des gesammten Beweisverfahrens und der Urtheilssprechunng an Civilgeschworene in noch ganz anderer und wirksamerer Weise von der Ueberlast richterlicher Detailgeschäfte entlastet, als dies im englischen Verfahren durch das Institut der Civiljury geschehen kann.

Gerade bei der römischen Prätur tritt übrigens noch eine weitere, schon vorhin im anderen Zusammenhange berührte eigenthümliche Erscheinung besonders bestimmt hervor, die ich als Specialisirung der Centralisation bezeichnen möchte.

Uns Modernen, wenn wir einmal ein centrales Gericht besitzen oder geschaffen haben, wird es natürlich und angemessen erscheinen, ihm seine centrale Stellung möglichst allgemein zu erhalten und ihm insbesondere alle neu auftauchenden Competenzen, soweit dies sachlich irgend thunlich erscheint, zuzuweisen. So haben wir Deutschen noch in neuster Zeit gehandelt, indem wir die meisten neu sich herausstellenden Competenzen, z. B. die Streitigkeiten über Urheber- und Patentrecht, über das Haftpflichtgesetz u. s. w. unserm neugeschaffenen centralen Gerichtshof, dem Reichsoberhandelsgericht in Leipzig zuwiesen. Im römischen Rechte macht sich gerade bei der Prätur fort und fort ein entgegengesetzter Zug geltend, nicht zwar die centrale Stellung derselben aufzugeben, aber sie mehr und mehr nach Specialcompetenzen, nach sachlichen provinciae

zu zersplittern. Schon bei der Entstehung der Prätur ist der treibende Gedanke der der Abscheidung der regelmäfsigen Civiljurisdiction aus der Fülle des consularischen Oberamtes. Dieser Zug nach Specialisirung bethätigt sich dann wieder bei der Errichtung der Fremdenprätur und sodann noch in der republicanischen Zeit in höchst eigenthümlicher Weise bei der Einrichtung der quaestiones perpetuae, der Criminalschwurgerichte der römischen Republik; für jede der diesen Geschworenengerichten überwiesene Verbrechensgattungen, z. B. Amtserpressung, Mord u. s. w. wird regelmäfsig eine besondere Strafprocefsordnung erlassen, ein besonderer Schwurgerichtshof und ein besonders gestalteter meist prätorischer Vorsitz constituirt und dieser letztere dann einem einzelnen der neuen Prätoren als hauptsächlichste Specialcompetenz zugetheilt. In ganz ähnlicher Weise ist man in der Kaiserzeit weiter verfahren, indem neue Competenzen, z. B. die Fideicommifs- und Vormundschaftssachen, sowie fiskalische Streitigkeiten eignen Prätoren überwiesen werden. Und dem entsprechend wird auch für die Appellationen aus den Provinzen nicht blos kein Appellhof in der Provinz, was schon mit der Stellung des römischen Provincialstatthalters nicht wohl vereinbar gewesen wäre, sondern auch kein centrales Appellationsgericht in Rom errichtet, sondern für die Appellationssachen aus jeder einzelnen Provinz ein eigener Appellationsrichter in Rom aus den Consularen bestellt[23].

Im zweiten Jahrhundert wird aber jene centrale Stellung der römischen Prätur für ganz Italien beseitigt, sie unterliegt der mehr und mehr hervortretenden nivellirenden Tendenz des Kaiserthums, welches die einzelnen staatsrechtlich verschiedenen Bestandtheile des Reichs allmählich in eine einheitliche Masse zusammenschweifst. Italien wird seit Hadrian in Gerichtsbezirke (zunächst vier) eingetheilt, diesen kaiserliche Beamte, allerdings noch senatorischen

Standes, vorgesetzt (consulares, seit Marc Aurel juridici) und die allgemein italienische Competenz der Prätur schliefslich völlig auf die Stadt Rom und ihre Umgebung beschränkt. Es ist dies eine der ersten Maſsregeln, in denen sich die Provincialisirung Italiens ankündigt, die dann in der diocletianischen Verfassung vollendet erscheint.

Mit dem Instanzenzuge als solchem haben die erwähnten römischen Centralstellen nichts zu thun; ein Zusammentreffen von Oberinstanz und Centralstelle, wie theilweis bei der Prätur ist nur zufällig. Allerdings aber ist der geregelte Instanzenzug von unten nach oben, welcher in letzter Linie entweder an den Kaiser oder für gewisse Angelegenheiten concurrirend an den Senat ausmündet und speciel die Appellation als nicht blos cassatorisches, sondern auch reformatorisches Rechtsmittel, eine Neuschöpfung des Kaiserthums, welche noch bis auf unsere Tage fortwirkt. In der berühmten Rede, welche Dion Kassios[24] in seiner römischen Geschichte dem Mäcenas in den Mund legt und welche immerhin sehr bedeutsame, wenn auch durch gewisse Tendenzen des angehenden dritten Jahrhunderts gefärbte Fingerzeige über die organisatorischen Ideen des Kaiserthums giebt, läſst er den Mäcenas zu Augustus sagen: Keiner dürfe so unumschränkter Beamter oder Richter sein, daſs von ihm keine andere Berufung stattfinden könne; darum solle der Kaiser selbst in allen den Sachen entscheiden, wo an ihn von irgend welchem Beamten Berufung stattgefunden habe. Und in der That wird man dies als leitendes Princip für die kaiserliche Regierung ansehen dürfen, wenn dasselbe auch keineswegs rein durchgeführt worden ist und namentlich nicht nur Zwischeninstanzen eingeschoben, sondern auch aus naheliegenden practischen Gründen die Appellationen bis an den Kaiser selbst überhaupt mehrfach beschränkt worden sind. Gemäſs dem dyarchischen Princip der römischen Verfassung geht keine Berufung vom Senat an den

Kaiser und keine von dem Kaiser an den Senat[25]; gemäfs der späteren vicekaiserlichen Stellung des Prätorianerpräfecten keine von dessen Gericht an das Kaisergericht. Das ursprüngliche Princip der Berufung ist, dafs sie von dem delegirten Richter an den ihn delegirt habenden geht; aber auch, wo dieses Princip nicht ausreichte, wie bei der Appellation vom Prätor an den Stadtpräfecten, hat sich allmählich ein regelmäfsiger, fester Instanzenzug von einem niederen Richter an einen höheren Richter gebildet und dieser Umstand hat wesentlich dazu beigetragen, jene hierarchisch gegliederte Stufenfolge von unter- und übergeordneten Aemtern herzustellen, welche dem früheren Rechte fremd die Signatur des constantinischen Beamtenwesens bildet.

Ein ständiger centraler und oberster Gerichtshof, der sich etwa mit unseren Oberappellations- und höchsten Verwaltungsgerichtshöfen vergleichen liefse, hat sich im römischen Kaiserreiche verhältnifsmäfsig spät gebildet. Es ist dies das consilium principis, der kaiserliche Staatsrath. Zwar haben schon die früheren Kaiser bei den zahlreichen von ihnen zu gebenden richterlichen und administrativrechtlichen Entscheidungen, der allgemeinen magistratischen Sitte entsprechend, regelmäfsig ein Consilium hinzugezogen, aber erst durch Hadrian und bez. Marc Aurel hat dasselbe eine feste Einrichtung erhalten und ist als stehender Rath für alle an den Kaiser gelangenden Entscheidungen der erwähnten Art organisirt worden. Aufser den ersten Beamten senatorischen und ritterlichen Ranges gehören denselben nun auch eigens ernannte Staatsräthe (consiliari) und Hilfsarbeiter an, welche dauernd angestellt, mit sehr ansehnlichen Gehalten besoldet und vorzugsweise aus hervorragenden Juristen genommen werden.

Ein collegialischer Gerichtshof ist dieses consilium principis aber keineswegs; es ist ein Kaisergericht, bei dem

der Kaiser selbst der Oberrichter ist und allein die endgiltige Entscheidung giebt, allerdings nach vorgängiger Berathung mit den ihre Meinungen aussprechenden und wohl auch motivirenden Mitgliedern des Staatsrathes [26].

Dem Staats- und Reichsdienst gegenüber steht auch im römischen Kaiserreiche der Communaldienst, der Verwaltung durch staatliche Beamte die Selbstverwaltung der Gemeinden.

In der römischen Communalverwaltung gilt das Princip des englischen self-governement; denn die leitenden Gemeindeämter werden als unbesoldete Ehrenämter bekleidet, nur die Subalternen stehen in Lohn und Brot; — und zugleich das Princip der Selbstregierung : die Gemeindebeamten sind selbstständige Obrigkeiten, welche aus der Wahl der Gemeinde und später des städtischen Senats hervorgehen.

Die Römer haben die schonende und conservative Seite ihrer Politik gegenüber den Unterworfenen vorzugsweise auch an den Communalverfassungen derselben, welche sie vorfanden, geübt, sowohl in Italien wie in den Provinzen. Es hatte das aufser dem politischen auch einen sehr guten organisatorischen Grund; es fehlte an einem Beamtenstande, mit dem man ins Einzelne hinein hätte regieren können. Als ein solcher später zu Gebote stand, hat es an tiefen Eingriffen in die Selbstregierung der Gemeinden nicht gefehlt. Immer aber ist die communale Selbstverwaltung die Grundlage der Reichsorganisation geblieben.

Die Verwaltungseinheit der Kaiserzeit ist die städtische Commune, die sogen. civitas, also die einfachsten vollkommenen Selbstverwaltungskörper sind nur die Städte, denen die umliegende Landschaft mit ihren Flecken, Dörfern, Burgen und Höfen attribuirt ist, dergestalt, dafs das ganze Gebiet von den städtischen Obrigkeiten und von

dem städtischen Senate regiert, verwaltet und vertreten wird[27].

Bis tief in die Kaiserzeit hinein haben mindestens zwei mannigfach verschiedene Systeme der Städteverfassung neben einander existirt, das System der römisch-italienischen Municipalverfassung und das der hellenischen Polis, welche letztere hauptsächlich durch eine andere Organisation sowohl der Gemeindeobrigkeiten als auch des meist gewählten und jährlich wechselnden Rathes (*βουλή*) sich unterscheidet[28].

Namentlich seit und in Folge des Bürgerrechtsdecrets Caracallas werden aber jene anderen städtischen Verfassungen durch die römische Municipalverfassung in ihrer damals sich ausbildenden späteren Gestaltung verdrängt, ein Proceſs, welcher trotz des constanten Drucks der Centralregierung nicht ohne zähen und in einzelnen Punkten lange andauernden Widerstand sich vollzogen zu haben scheint. So kommt es, daſs wir im dritten und ganz entschieden im vierten Jahrhundert überall in den Städten auch des Ostens die römische Decurionenverfassung eingeführt und aufgenommen finden. In jenen Tagen wurzelt der Beginn jener Wandlung, die aus den Hellenen : Rhomäer gemacht hat und wird der Boden bereitet für das rhomäische Reich der Byzantiner[29].

Das Beamtensystem der römischen Municipalverfassung ist sehr einfach, im verkleinerten Maſsstab ein Abbild der Verfassung der Stadt Rom. Es sind, im Allgemeinen und von vorkommenden Verschiedenheiten abgesehen, vier jährlich wechselnde Oberbeamte da, quatuorviri oder duumviri genannt; je zwei davon, die höchsten, sind Gerichtsherren duumviri juri dicundo, je zwei Polizeiherren, duumviri Aediles. Das Finanzwesen der Stadt wird von Quästoren und von den Gerichtsherren besorgt, welche alle fünf Jahre als Quinquennalen gewählt werden und in diesem ihrem

Amtsjahr nun auch diejenigen finanziellen und sonstigen Geschäfte versehen, welche etwa in Rom dem Censor zugefallen sein würden. Ein Senat, ordo decurionum, bildet das berathende, mitverwaltende und controlirende, eine Volksversammlung, populus, das legislative und wählende Organ der Stadt, nur dafs die letztere später, aber ähnlich wie in Rom, ihre Befugnisse allmählich an den Decurionensenat verliert.

Das Verhältnifs der Reichsregierung zu den Städten ist nun das, dafs die letzteren und ihre Behörden in weitem Mafse für staatliche Leistungen, Geschäfte und Functionen in Anspruch genommen werden und für die Erfüllung dieser Ansprüche einzustehen haben. Die Stellung der Rekruten zur Aushebung, die Sorge für Verpflegung der Staatsbeamten und Soldaten, der Transport von Proviant und Fourage, die Stellung der Rationen und Pferde für die Reichspost, in den Provinzen auch die Erhebung der Steuern und Naturalabgaben für ihren Bezirk liegen gröfstentheils auf den Schultern der Communalbeamten.

Andererseits mischt sich die Regierung mehr und mehr in die Selbstverwaltung der Gemeinden ein. Von Anfang an steht das Finanzwesen der nicht befreiten oder besonders privilegirten Provincialstädte unter der Controle des Provincialstatthalters. Er genehmigt den regelmäfsig vorzulegenden jährlichen Etat, sowie etwaige aufserordentliche Ausgaben, die städtischen Rechnungen werden seiner Revision unterbreitet, auch bei den Wahlen des Rathes und der Beamten übt er seine Controle, während die eigne Gerichtsbarkeit den meisten der Provincialstädte ohnedem fehlt.

Aber mit dem Anfange des zweiten Jahrhunderts beginnen Eingriffe der Regierung in die Selbstverwaltung auch der befreiten und der römisch-italischen Gemeinden, die in ihrem schliefslichen Resultate auf eine Gleichstellung

derselben mit den übrigen Städten hinauslaufen. Zunächst war dies die Schuld der betreffenden Städte selbst, welche sich oft einer keineswegs guten Finanzverwaltung befleifsigten. Wie wir in den deutschen Städten zumal nach dem 30jährigen Kriege oftmals kaiserliche und landesherrliche Revisionscommissionen lange Zeit thätig sehen, so bestellte der römische Kaiser Städten, deren Finanzwirthschaft gründlich verfahren war oder bei denen sich sonstige Mifsbräuche der Selbstverwaltung herausstellen mochten[30], aufserordentliche kaiserliche Regierungsbevollmächtigte (ad corrigendum statum), und diese curatores rei publicae (λογισταί) und correctores (διορθωταί), zunächst aus den Männern höherer und höchster Rangstellung vom Kaiser gewählt, verwandeln sich nach und nach in stehende Beamte, welche im zweiten und dritten Jahrhundert theils als allgemeine kaiserliche Oberaufsichtsbeamten über die freien Städte einer ganzen Provinz, theils als staatliche oder staatlich bestätigte Beamte in den einzelnen Municipalstädten auftreten und in den letzteren insbesondere den wichtigsten Theil der städtischen Finanzverwaltung an sich ziehen, so dafs die oben erwähnten Quinquennalen allmählich vor ihnen verschwinden[31].

Unter dem Druck jener Ereignisse, wie der steigenden Finanznoth des Staates und seiner wachsenden finanziellen Bedürfnisse tritt dann jene Veränderung der sich zugleich allmählich über das ganze Reich ausbreitenden Municipalverfassung ein, welche wir im vierten Jahrhundert vollendet vorfinden und welche sich namentlich durch das Uebergewicht des Decurionenstandes im städtischen Regiment, aber auch durch die Ueberlastung und Aussaugung desselben Seiten des Staats charakterisirt.

In grofsen Theilen des Reichs, denjenigen, welche von der römisch-hellenischen Cultur noch nicht oder wenig berührt sind, lag der localen Verfassung lange Zeit die Ein-

theilung nach Völkerschaften, Gauen und Ortschaften zu Grunde. Im Westen sind durch den fortgehenden Romanisirungsproceſs, dessen Hauptagens gerade die Ausdehnung der römischen Municipalverfassung war, diese Gaue aufgelöst und in römische civitates umgewandelt worden. Ein deutliches Zeichen dieses Umwandlungsprocesses finden wir in den heutigen Namen vieler der bedeutenden französischen Städte. Sie tragen nicht mehr ihren ursprünglichen Ortsnamen, sondern haben statt desselben den Namen der Völkerschaft, des alten Gaues angenommen, dessen Vorort und städtischer Mittelpunkt sie in der Kaiserzeit geworden waren [32].

Im Osten hat sich übrigens die nicht städtische Verfassung, die sich hier nach Nomen, Komen und Toparchien zu gliedern pflegt [33], theilweis lange gehalten, namentlich für Egypten und hier hat sie auch die eine gröſsere Ausnahme von einem allgemeinen Princip der römischen Beamtenorganisation hervorgebracht. Der Stellung des Centralstaats und der herrschenden römischen Nation entsprechend ist es Princip, daſs sämmtliche staatliche Beamtenstellen nur mit Römern besetzt werden sollen; freilich keineswegs blos mit Römern nationalrömischen Ursprungs, sondern auch mit Provincialen römischen Bürgerrechts. Ja gemäſs der Tendenz des Kaiserthums, die Provincialen durch Ertheilung des Bürgerrechts mehr und mehr mit den Römern zu verschmelzen, wird das nationalrömische Element auch im Beamtenthume mehr und mehr zurückgedrängt durch romanisirte Provincialen, deren höhere Elemente in immer gröſserer Menge in den Militär- und Staatsdienst hineindringen und oft schon in der ersten, meist in der zweiten und dritten Generation die höchsten Beamtenstellen erringen und einnehmen.

Das Kaiserthum selbst unterliegt diesem Gesetze. Die julisch-claudische Dynastie gehört der alten stadtrömischen

Aristokratie an, die flavische Dynastie Vespasians ist italienisch-municipal, die Kaiser aus der Blüthezeit der Antonine entstammen dem römischen Provincialadel, im dritten Jahrhundert steigen vielfach Fürsten nicht römischer, ja barbarischer Abkunft auf den Thron, denen die eignen Thaten des Glückes Schmidt gewesen sind [34].

Aber die egyptische Verwaltung macht einen directen Bruch in das Princip. Ob wohl dieselbe gar nicht communal, sondern bis zum untersten Verwaltungsbezirk der Kome staatlich und im eminenten Sinne kaiserlich ist, sind doch nur die obersten Beamten, der Vicekönig, der Oberrichter und der Oberfinanzprocurator von Alexandrien, die Officiere der egyptischen Legionstruppen und die Präsidenten der drei egyptischen Provinzen oder Epistrategien Römer, von da ab, von den Kreisdirectoren der Nomen bis zum Ortsvorstand der Kome sind alle Beamte Eingeborene [35].

Eine zweite Ausnahme von jenem Principe findet sich im Heere in Betreff der Soldaten und theilweis auch der Officiere, eine Ausnahme, welche allerdings im Laufe des dritten Jahrhunderts und namentlich in Folge der Bürgerrechtsertheilung Caracallas einen grofsen Theil ihrer Bedeutung und Schärfe verliert. Das römische Heer zumal der früheren Kaiserzeit stellt sich gewissermafsen als ein Mikrokosmus des Gesammtreiches selbst dar, in welchem die verschiedenen Bestandtheile desselben und seiner Bevölkerung nach Verhältnifs vertreten sind. Der Kern und eine Haupttheil des Heeres, die Legionen, sind ausschliefslich aus Römern zusammengesetzt d. h. aus römischen Bürgern der Provinzen; denn die Italiener dienen fast nur in den hauptstädtischen Garden; dagegen bestehen die Cohorten und Schwadronen (alae) der Hilfstruppen, der Auxiliaren, denen sich dann noch die Contingente der unterthänigen Staaten und oft auch in Dienst genommene barbarische Soldschaaren an-

schliefsen, zum gröfsten Theil aus nicht römischen Provincialen [86].

Die heutige Behördenorganisation beruht fast überall auf dem Principe der Trennung der Justiz von der Verwaltung, wovon dann die folgerichtige Consequenz eine möglichst strenge Scheidung der Justiz- und Verwaltungsbehörden ist. Dieses Princip, wie seine Consequenz ist dem römischen Rechte fremd, ja widerstrebend. Im Gegentheile gilt im römischen Recht das Princip, dafs Justiz und Verwaltung verbunden, beide in der ungetrennten obrigkeitlichen Gewalt vereinigt sein sollen. Dabei wird aber der Unterschied zwischen jurisdictionellen und sonstigen Geschäften und Functionen von den Römern sehr wohl erkannt, sie haben sich einen scharfen technischen Begriff von jurisdictio im engeren Sinne, dem Richten und richten heifsen, ausgearbeitet, und so kommt es vor, dafs für gewisse Aemter die Competenz- und Geschäftskreise allerdings so bestimmt sind, dafs sie in erster Linie entweder als dasjenige, was wir Justizämter, oder als dasjenige, was wir Verwaltungsämter zu nennen pflegen, erscheinen. Aber selbst da zeigt sich die Macht jenes römischen Princips der einheitlichen Beamtengewalt darin, dafs diese Justizämter, z. B. die Prätur, stets auch mit Verwaltungs- und Befehlsgewalt ausgestattet sind und dafs andererseits denjenigen Beamten, welche ihrer eigentlichen Bestimmung nach blos mit Verwaltungsgeschäften befafst sind, auch die Jurisdiction in den ihren Administrationskreis betreffenden Angelegenheiten zusteht oder alsbald verliehen wird. So haben die kaiserlichen Procuratoren in den Provinzen obwohl zunächst blofse Finanzverwaltungsbeamte, schon durch Kaiser Claudius auch die Jurisdiction zwischen dem Fiscus und den steuerpflichtigen Privaten erhalten und die grofsen hauptstädtischen Präfecturen, der Stadtpräfect von Rom, der praefectus annonae und der praefectus vigilum, obwohl

ebenfalls zunächst Verwaltungs- und Polizeibeamte, sind doch mit einer sehr weitgreifenden, vielfach über ihren eigentlichen Verwaltungskreis hinausreichenden Jurisdiction versehen.

Im Laufe meines Vortrages habe ich schon mehrfach Gelegenheit gehabt, an Dinge zu streifen, in welchen der Einfluſs der inneren Verfassung des Kaiserreiches auf die Beamtenorganisation sich geltend macht. In seiner vollen Bedeutung zeigt sich dieser Einfluſs erst darin, daſs die Eigenthümlichkeiten gerade dieser kaiserlichen Verfassung innerhalb des römischen Beamtenthums, wenigstens des höheren, nicht rein subalternen Beamtenthums einen zwiefachen Gegensatz erzeugen, der für die ganze Stellung und Organisation desselben von gröſster Wichtigkeit ist.

Der erste dieser Gegensätze ist der Gegensatz zwischen altrepublikanischen Beamten, als deren Repräsentanten ich an dieser Stelle nur die höheren magistratischen Beamten berücksichtigen kann, und kaiserlichen Beamten.

Beide Arten haben gemeinsam, daſs sie Beamte sind, nicht Träger oder Organe der Souveränetät. Denn auch die höchsten dieser Beamten der Kaiserzeit haben eine stehende verfassungsmäſsige höhere Gewalt über sich; beide führen staatliche Geschäfte und sind zu diesem Behufe mit staatlichen Machtbefugnissen ausgestattet. Aber die Macht der magistratischen Beamten ist eine ihnen selbst zukommende, eine Macht, die ihnen verliehen ist als eignes Recht, der Idee nach durch Volkswahl, thatsächlich durch Wahl des Senats oder des Kaisers oder durch Losung. Dagegen die obrigkeitliche Gewalt der kaiserlichen Beamten ist keine selbstständige, keine auf eigner Berechtigung des Beamten beruhende, sondern nur eine abgeleitete, geliehene; sie beruht stets auf der Ernennung durch den Kaiser und auf der Delegation oder dem Mandat Seiten des Kaisers.

Wie einer unserer scharfsinnigsten Schriftsteller über das jetzige deutsche Reichsrecht von den Reichsbeamten sagt[37], dafs alle Inhaber von Reichsämtern Gehilfen des Kaisers seien und Geschäfte besorgen, welche ideell dem Kaiser zukommen, so verhält es sich auch mit denjenigen Beamten der Kaiserzeit, welche nicht altrepublikanische Magistrate, sondern kaiserliche Gehilfen und Diener, Legaten, Präfecten und Procuratoren des Kaisers sind. Es ist dieser Punkt, welcher die kaiserlichen Beamten Roms und gerade diese unseren heutigen Staatsdienern nähert. Denn der Staatsdiener im eigentlichen Sinne, auch wo er staatliche Hoheitsrechte ausübt, besitzt seine Befugnisse nicht als eignes, selbstständiges Recht, wie der Monarch, die Volksvertretung oder der Präsident einer Republik, sondern er leitet sie ab aus einer Uebertragung von anderen staatlichen Organen. Daher ist sein Amt auch principiel nie ihm unentziehbar, mögen auch gegen willkürliche Entziehung, wie bei unseren richterlichen Beamten, die denkbar stärksten verfassungmäfsigen Garantien gegeben sein.

Für den kaiserlichen Beamten Roms giebt es solche verfassungsmäfsige Garantien nicht; das Princip, dafs sie blofse Delegaten und Mandatare des Regenten sind, tritt rein heraus. Wie der Imperator sie ernennt und ihnen gewissermafsen ein Stück der eignen Gewalt leiht, so entzieht er ihnen auch ihr Amt nach seinem Belieben. Ganz anders steht es mit den magistratischen Beamten; weil sie selbstständiges Recht haben, sind sie principiel unabsetzbar; auch der Kaiser kann sie verfassungsmäfsig nicht absetzen; höchstens durch ein Volksgesetz könnte ihnen ihr Amt abrogirt werden. Was der Imperator kann kraft seines höhern Imperiums oder seiner tribunicischen Gewalt ist höchstens, dafs er ihre amtliche Thätigkeit inhibiren, sie nach moderner Ausdrucksweise suspendiren oder zur freiwilligen Abdankung nöthigen kann[38].

Die Garantie, welche das römische Staatsrecht ihnen gegenüber bietet, liegt auf einem anderen Punkte, in der Annuität und der Verantwortlichkeit nach der Niederlegung des Amtes. Alle diese Aemter sind nach fortdauernder republikanischer Ordnung Jahresämter, obwohl der Iteration fähig.

Das Vorhandensein und fortdauernde Nebeneinanderstehen dieser beiden Beamtenkategorien hängt, wie gedacht, aufs engste zusammen mit der eigenthümlichen Verfassung des Principats. Es ist eines der grofsen Verdienste Mommsens, zuerst mit voller Entschiedenheit betont und klargelegt zu haben, dafs der römische Staat dieser Periode eine Dyarchie gewesen ist, d. h. dafs die Herrschaft getheilt war zwischen dem Princeps-Imperator und dem Senat[39]. Man darf dies nicht so auffassen, dafs die Souveränetät selbst getheilt gewesen wäre; denn die Souveränetät ist ihrem Begriffe nach untheilbar. Souverän war im römischen Kaiserreiche nach wie vor nur die römische Nation selber, die römische Bürgerschaft. Aber diese Volkssouveränetät ist in der Kaiserzeit nur noch eine theoretische, eine ideale. Schon in der Republik bringen die Organe, welche bestimmt sind dem Willen des souveränen populus unmittelbar Ausdruck zu geben, die verschiedenen Comitien, die Souveränetät desselben keineswegs voll und allseitig zum Ausdruck, sondern nur nach einzelnen wichtigen Richtungen hin, in Betreff der Wahlen, der Gesetzgebung, theilweis der Capitaljurisdiction. In der Kaiserzeit aber werden die Comitien ziemlich bald zu einer blofsen Scheinexistenz herabgedrückt und ihre Befugnisse auf den Senat und bez. den Kaiser übertragen, so dafs sie verkümmern und schliefslich absterben, die Nationalsouveränetät aber keinen verfassungsmäfsigen Ausdruck mehr findet als im Kaiser und im Senat.

Man wird daher jene Dyarchie der Kaiserzeit so aufzufassen haben, daſs es jetzt zwei verschiedene Träger der nationalen Souveränetät, zwei höchste Organe des Staatswillens giebt, den Senat als den hohen Rath der Nation und die Repräsentation derselben durch Mitglieder ihrer höchsten Schichten und den Kaiser, den „Vertrauensmann der Gemeinde“ und den Inhaber ihres höchsten Imperiums.

Es ist hier nicht der Ort auf das staatsrechtliche Verhältniſs zwischen Kaiser und Senat und die verfassungsmäſsigen Competenzkreise beider einzugehen[40]; in Bezug auf unseren Gegenstand aber mag man wohl sagen dürfen, daſs die erwähnten beiden Kategorien von Beamten sich auch gegenüber gestellt werden können als Beamte des Kaisers und Beamte des Senats, letzteres in dem Sinne, daſs sie nicht Gehilfen und Diener des Princeps, sondern Magistrate des römischen Volkes sind, deren Thätigkeit sich wesentlich in dem dem Senate belassenen Competenzkreise bewegt und deren Macht auf die dem Senat jetzt übertragene Volkswahl als letzte Quelle zurückgeht.

Senatsbeamte in diesem Sinne sind nun zunächst die städtischen Beamten aus republikanischer Zeit, also namentlich vom Quästor aufwärts bis zum Consul und sodann die Statthalter der senatorischen Provinzen mit ihren Unterbeamten, den Legaten und Quästoren. Denn eine Consequenz und nächst der Scheidung der Staatskasse in das aerarium populi, die Senatskasse, und den Fiscus, die kaiserliche Kasse, die bezeichnendste Consequenz des dyarchischen Systems ist es, daſs die Provinzen, also die Hauptmasse des Reichsgebiets, schon von Augustus getheilt sind in kaiserliche und senatorische Provinzen, von denen die letzteren durch Senatsbeamte, die sog. Proconsuln regiert werden, die ersteren durch kaiserliche Beamte, die legati Augusti pro praetore. Diese Proprätoren empfangen das Imperium und die obrigkeitliche Gewalt, welche auch

sie besitzen, aus der Hand des Imperators, sie sind seine Lieutenants und Mandatare, ihre magistratische Macht ist daher an ihre Gehilfenstellung zum Kaiser geknüpft und steht und fällt mit dieser[41].

Es giebt noch einen zweiten Gegensatz innerhalb des römischen Beamtenthums, welcher sich mit dem eben erwähnten nahe berührt und dessen besondere Art aus derselben Quelle geflossen ist, nemlich aus der dyarchischen Gestaltung des Staatswesens jener Periode, der aber dennoch mit jenem ersten Gegensatze keineswegs identisch ist. Es ist dies der Gegensatz zwischen senatorischen und nicht senatorischen Beamten, zwischen Beamten, welche aus dem Senatorenstande hervorgehen und solchen, welche aus dem Ritterstande genommen werden.

Das Princip hierfür ist : die Senatsämter, die eigentlichen Magistraturen sind verfassungsmäfsig auch senatorische Aemter, sie müssen mit Ausnahme der Quästur, mit welchem Amte man in den Senat eintritt, mit actuellen Senatoren besetzt werden und sie werden es nach einer gewissen durch Gesetz und Gebrauch vorgeschriebenen Reihenfolge, welche zwar durch kaiserliche Einwirkung gefördert und gehindert werden kann, im wesentlichen aber auf dem Principe der Anciennetät beruht. Insbesondere hat, wer einmal Prätor oder Consul geworden ist, eine Anwartschaft darauf, nach einem Intervall von fünf Jahren, das sich aber in der Kaiserzeit auf 10, 15, ja 20 Jahre gesteigert hat, eine der senatorischen Statthalterschaften zu erlangen. Von diesen sind zwei, Asia und Africa, consularische, erst die Bekleidung des Consulats giebt auf sie Anwartschaft, die übrigen neun oder zehn sind prätorische Statthalterschaften.

Dagegen sind die kaiserlichen Aemter theils senatorische theils ritterliche. Das in fester Staatssitte[42] beruhende Princip der Scheidung ist hier im allgemeinen das, dafs die Legatenschaften, also namentlich die Statthalterschaften

der gröfseren kaiserlichen Provinzen und eben so die Präfectur der Stadt Rom senatorisch, die Mehrzahl der übrigen kaiserlichen Aemter, sowohl die anderen Präfecturen als auch sämmtliche kaiserliche Procuraturen ritterliche Aemter sind. Nur eine, wenigstens in der früheren Kaiserzeit immerhin bedeutende Ausnahme liegt darin, dafs die niederen Procuraturen und, wenn und so lange sie sich als bloſse Haus- und Hofämter auffassen lassen, auch hohe Procuraturen mit kaiserlichen Freigelassenen besetzt werden können.

Diese Einrichtung nun, wonach sämmtliche höhere Aemter theils mit Senatoren, theils mit Angehörigen des Ritterstandes besetzt werden müssen, ist von aufserordentlicher politischer und staatsrechtlicher Bedeutung gewesen. Das Kaiserthum war dadurch mit einer auf einer gewissen ständischen Unterlage ruhenden Amtsaristocratie umgeben, welche es sich keineswegs ganz willkürlich schaffen konnte und auf deren Beistand es doch absolut angewiesen war, um überhaupt regieren zu können. Es ist dieser Punkt, aus dem sich, wie ich meine, der Bestand und die lange Dauer der augusteischen Dyarchie und die Existenz eines constitutionellen Kaiserthums, wie es zur Zeit der Antonine in der That bestanden hat, vorzugsweise erklären läfst. Wäre der zweite Factor der augusteischen Verfassung, der Senat, blos beschränkt gewesen auf den ihm als Körperschaft zukommenden Competenzkreis, so würde er bald als ein überflüssiges und unnützes Element der Verfassung ausgestofsen oder zu einem bloſsen Staatsrath herabgedrückt worden sein. Aber es liegt im Geist und Sinn der augusteischen Verfassung der Gedanke, dafs der Senat nicht blos mit zu rathen, sondern die Senatoren auch mit zu thaten haben. Wohl ist das Schwert des Staates, das Heer, allein des Kaisers, allein seine Schwertträger sollen Senatoren sein. Mit verhältnifsmäfsig wenigen Ausnahmen von Bedeutung sind alle Aemter, welche mit

dem Imperium ausgerüstet sind, welche volle magistratische Gewalt und Würde geben, sind alle Oberofficierstellen bis zum Legionscommandeur herab den Männern senatorischen Ranges vorbehalten. Und in Betreff gerade der kaiserlichen Statthalterschaften, an denen der Befehl über die grofsen Grenzheere hängt, hat der Kaiser nur eine beschränkte Wahl. Er kann wohl den einzelnen Mann wählen und er hat auch Mittel, um den ihm genehmen Mann an den Platz zu bringen, von dem aus er ihn wählen kann; aber er hat ihn zu nehmen nicht nur aus den Mitgliedern des Standes, der mit ihm die Herrschaft theilt, sondern aus den Spitzen dieses Standes, aus der verhältnifsmäfsig nicht bedeutenden Anzahl derjenigen, welche in der senatorischen Laufbahn den höchsten Rang, den eines Consularen, erstiegen haben [43].

Welche abschätzige Meinung man auch über die Verfassung des Principats haben mag, wie tiefe Schatten und innerliche Widersprüche ihr unzweifelhaft anhängen, wie ungenügend die in ihr enthaltenen Garantieen sind, doch giebt es auch in ihr Schranken gegen die Willkür des Regenten, welche, nicht in Verfassungsparagraphen niedergeschrieben, nicht als abstracte Principien ausgesprochen, sondern in der Gewalt der realen Verhältnisse und in der gesammten kunstreichen Structur jenes Staatsorganismus beruhend, es verhinderten, nicht, dafs Despoten über Rom regiert und ihre Macht gemifsbraucht haben, wohl aber, dafs das kaiserliche Regiment zu einer verfassungslosen Despotie geworden ist.

Dieses verfassungsmäfsige dyarchische Regiment der Kaiserzeit ist im Laufe des dritten Jahrhunderts der Auflösung verfallen, weniger noch durch seine innerliche Fehlerhaftigkeit, als durch die veränderten Verhältnisse nach Aufsen. Die augusteische Verfassung war mitberechnet auf die mit verhältnifsmäfsig geringen militärischen Kräften aufrecht zu haltende Ueberlegenheit Roms gegenüber den

Grenznationen. Als am Ende des zweiten Jahrhunderts die Germanen sich zu ihren grofsen aggressiven Völkerbündnissen zusammenthaten und im Beginn des dritten Jahrhunderts in dem neupersischen Reiche der Sassaniden auch im Osten eine gefährliche offensive Macht erstand, da genügte weder die bisherige Militärmacht noch die bisherige Organisation des Militärbefehls mehr. Der Drang der Selbsterhaltung des Reiches war es, der den Soldatenstand zum herrschenden Stande, die in langen Berufskriegsdienste geschulten Officiere zu Obergeneralen und zu Kaisern machte. Und an demselben Punkte der Beamtenorganisation, den ich vorhin als das Fundament für die Mitherrschaft des senatorischen Standes zu bezeichnen hatte, war es, dafs sich nun der Todesstreich vollzog gegen die dyarchische Verfassung, deren Todesurtheil eigentlich schon definitiv gesprochen war, als der letzte, energischeste und Anfangs vom Glück gekrönte Versuch des Senats, durch und nach dem Sturze des Kaisers Maximinus Thrax ein Senatskaiserthum zu errichten, alsbald an der eintretenden Reaction der Armee scheiterte. Als dann Gallienus kurz nach der Mitte des dritten Jahrhunderts den Senatoren die Legatenschaften entzog, sie von den Oberofficierstellen ausschlofs, der Senatorenstand also rein auf seine civile Stellung zurückgedrängt wurde, da war es mit der Dyarchie aus, trotz alles Wohlwollens einzelner Kaiser gegen den Senat[44], die reine absolute Monarchie tritt an ihre Stelle.

Die beiden regierenden oder genauer gesagt regierungsfähigen Stände der Kaiserzeit, Senat und Ritterschaft, sind keine geschlossenen, sondern offene Stände gewesen. Beständig ziehen sie frisches Blut aus den unter ihnen stehenden Classen der Gesellschaft heran, beständig sterben mit fast erschreckender Schnelligkeit Familien der hohen Aristocratie aus[45] oder es sinken Mitglieder der höheren Stände wieder aus ihnen herab und verschwinden in der

Masse der humiliores. Bereits in Pertinax stieg der Sohn eines freigelassenen ligurischen Holzhändlers auf den Thron, die Nachkommen der stolzen Hortensier verschwanden schon unter Tiberius in der Dunkelheit.

Wenn man die beiden Stände kurz characterisiren will, so ist der Senatorenstand eine auf dem grofsen namentlich italienischen Grundbesitz basirte und in gewissem Mafse auch erbliche Amtsaristokratie, ein Adel der Robe und auch des Degens[46]. Die Erlangung des senatorischen Standes und die Rangstellung in demselben ist aufs engste verknüpft mit der wirklichen oder fictiven Bekleidung der stadtrömischen Magistraturen und zugleich ist der Eintritt, wie das Verbleiben in dem Stande gebunden an gewisse persönliche Qualificationen, namentlich an den Besitz eines bestimmten Vermögens, dessen Minimum durch den senatorischen Census von 1 Million Sesterzen (etwa 180,000 Mark) ausgedrückt wird.

Dagegen der Schwerpunkt des Ritterstandes, dessen Grenzen nach unten zu mehr und mehr verschwinden und sich verwischen, liegt in denjenigen Classen, welche man heutzutage etwa als höhere Bourgeoisie und als Landgentry bezeichnen würde.

Während der Senatorenstand auf verschiedene Weise auch staatsrechtlich eng mit der Stadt Rom verbunden ist[47] und in ihr den ersten Stand bildet, ist der Ritterstand über das ganze Reich verbreitet und bildet in Italien und in den Provinzen die oberste Schicht der freigeborenen römischen Bevölkerung. Indessen sind es doch in beiden Ständen nur gewisse obere Schichten, welche für die Besetzung der höheren Beamtenstellen in Betracht kommen und in Betreff der Bildung dieser Schichten, wie auch andererseits der Ausscheidung aus den Ständen, ist dem Kaiser verfassungsmäfsig eine bedeutende Einwirkung gegeben.

Diese kaiserliche Einwirkung, welche in Betreff des Senats sich in der dem Kaiser zustehenden directen Ernennung der Consuln, seinem Commendationsrechte und der seit Domitian völlig ausgebildeten kaiserlichen adlectio manifestiren kann, ist auf sehr künstliche Weise combinirt mit dem principiel fortbestehenden Wahlrechte des Senats[48].

Von den beiden obersten, auch von Staatswegen ausgezeichneten Classen des Ritterstandes sind die equites illustres mehr eine durch senatorischen Census, Geburt und engen Zusammenhang mit dem Senat hervorragende sociale Classe, die equites equo publico, die Ritter mit dem Staatsroſs mehr eine politische Institution. Beide Classen sind vielfach mit einander verknüpft, die meisten equites illustres werden auch das Staatsroſs gehabt haben, aber nur die letztere Classe ist von unmittelbarer Bedeutung für die Besetzung der höheren Stellen. Denn für die höhere bürgerliche und militärische Laufbahn ist der Besitz des Staatsrosses Voraussetzung, die Auszeichnung mit demselben wird aber von Staatswegen verliehen und diese Verleihung geschieht durch den Kaiser. Auf diese Weise wird aus der Masse des Ritterstandes eine Elite von vielleicht einigen tausend Personen ausgeschieden, welche den eigentlichen Grundstock für die Besetzung der ritterlichen Aemter und zugleich eine Pflanzschule für die Ergänzung des Senats bildet[49].

Aber auch dem Reste namentlich des Ritterstandes, soweit er sich dem unmittelbaren Staatsdienste nicht widmen kann oder nicht widmen will, ist ein immerhin nicht unbedeutender Spielraum zur Entwicklung einer öffentlichen Thätigkeit belassen, theils im Gebiete der communalen Verwaltung, theils auf demjenigen der Rechtspflege, wo letztere noch jetzt durch Civil- oder Criminalgeschworene ausgeübt wurde. Speciel für Rom wissen wir, daſs die Richterdecurien, aus welchen sämmtliche Geschworene ge-

Zeit hindurch ist als Princip festgehalten worden, dafs diese Vorschule nicht nur regelmäfsig im Militärdienst gemacht wird, sondern auch dafs sie ohne einen, wenn auch nur kurzen Militärdienst nicht gemacht werden kann. Zu diesem Behufe sind gewisse Officierstellen, speciel das Militärtribunat den Aspiranten des höheren Staatsdienstes aus beiden Ständen offen gehalten [52].

Von da ab spalten sich die beiden Carrièren, die senatorische und die ritterliche. Wer in der senatorischen Carrière einmal ist, der tritt nun nicht mehr aus derselben in die ritterliche über, dagegen kommt es vor, dafs Einzelne aus der ritterlichen Carrière in die senatorische Laufbahn übergehen.

Die eigentliche senatorische Carrière beginnt mit der Quästur. Dann steigt man innerhalb des Senats zu den höheren Stadtämtern, dem Tribunat und der Aedilität, sodann der Prätur, schliefslich zum Consulat auf, danach und dazwischen zu den den Senatoren vorbehaltenen Legatenstellen. Einen Gipfelpunkt in der senatorischen Carrière bilden die senatorischen Statthalterschaften, deren höchste, die consularischen, meist erst im höheren Alter erreicht und bisweilen wieder bekleidet werden. Der ältere Gordian als er zum Kaiser ausgerufen wurde war Proconsul von Afrika und stand damals im 80. Jahre.

Der senatorischen Carrière gehören u. a. noch eine Reihe von Aemtern und Stellungen an, meist städtische und italienische Oberinspectionen, welche in der Laufbahn eines Senators mögliche Zwischen- und Endstufen, zugleich eine eigenthümliche Mittelstellung einnehmen im Gesammtsystem des Beamtenthums des Principats.

In diese Kategorie [53] gehören namentlich die Oberaufsichtsämter (Curationen) über die hauptstädtischen Wasserleitungen, die Wege, die Tibercorrection, über die

öffentlichen Bauten, die grofsen italienischen Staatsstrafsen u. s. f.; und auch die späteren Einrichtungen der schon erwähnten Oberrichter der italienischen Gerichtsbezirke (juridici) und der Regierungsbevollmächtigten für die Municipalstädte mag man in diesen Zusammenhang stellen dürfen.

Im Anfange oder im Fortgange der Kaiserzeit entstanden zur Befriedigung von Bedürfnissen, welche im alten Wege und mit den alten Organen nicht mehr befriedigt werden konnten; Hilfs- und Vertretungsstellungen bei dem Princeps und doch Magistraturen; von dem Kaiser besetzt, aber stets mit Senatoren und oft im Einvernehmen mit dem Senat; häufig so organisirt, dafs rein kaiserliche Beamte, Procuratoren des Princeps Unterstellungen einnehmen und die directe Verwaltung führen; spiegelt sich in ihnen in besonderer Weise die Duplicität des römischen Staatswesens ab, und zugleich ein Stück jener Methode, welche angewandt wurde, um die Mitwirkung des Senats und senatorischer Beamten an solchen Administrationen noch festzuhalten und zu vermitteln, welche, eigentlich zur Competenz des Senats gehörend, doch auf den Kaiser übergegangen waren. Das Ueberwiegen des kaiserlichen Einflusses und das Wachsen staatlichen Eingreifens auch in diesen Dingen ist aber um so bewerkenswerther, weil dasselbe hier auf die Hauptstadt und auf das nationale Centralland des Reiches fällt.

Die ritterliche Carrière ist gesetzlich nicht so genau geregelt, wie die senatorische. Thatsächlich hat sich aber auch in ihr ein ziemlich regelmäfsiges Avancementssystem ausgebildet, von den niederen Procuraturen durch die höheren Finanz- und Provincialprocuraturen hindurch, hinauf zu den Cabinetsämtern und schliefslich zu den grofsen ritterlichen Präfecturen, welche höchste Stufe freilich nur wenige, durch Verdienst und Glück Ausgezeichnete erreichen [54].

Für den Beginn namentlich der ritterlichen Carrière vollzieht sich aber gegen Ausgang des zweiten Jahrhunderts und vielleicht schon seit Hadrian eine grofse Wandlung, welche den Keimpunkt bildet zu der in der constantinischen Verfassung vollendeten, der früheren Zeit fremden principiellen Trennung der Civil- und Militärgewalt. Es entwickelt sich nemlich eine doppelte Laufbahn, auf welcher man zu den höheren Procuraturen gelangen kann, neben der militärischen auch eine rein civile. Mit dem militärischen Verdienste fängt man an Ernst zu machen. Es sind vorzugsweise altgediente, im wirklichen Kriegsdienste vom Centurionat aufgestiegene Officiere, welche später bei ihrem Austritte aus dem activen Dienste in höhere Procuraturen eingeschoben werden. Die daneben aufkommende civile Carrière ist eine specifisch juristische, auf einem vorangehenden Rechtsstudium und vorangehender juristischer Praxis beruhende. Die Anfangsstufe im Staatsdienst ist hier regelmäfsig die Kronanwaltschaft, die advocatio fisci; von dort führt diese Carrière meist durch die Assessur an den oberen Gerichten, speciel dem Gerichte des Prätorianerpräfecten oder auch wohl im kaiserlichen Staatsrath[55] zu den höheren und höchsten Würden. Diese juristische Carrière von der advocatio fisci aus haben die grofsen Juristen und schliefslicher Vicekaiser unter der Severischen Dynastie, Papinianus und Paullus gemacht und der gewaltige Kaiser und Kriegsfürst, Septimius Severus selber hat als Kronanwalt angefangen, ist dann aber bald mit der Quästur in die senatorische Carrière übergegangen und schliefslich von der Legatenschaft über das pannonische Heer auf den Kaiserthron gestiegen.

Aus den uns erhaltenen Inschriften vermögen wir eine grofse Anzahl namentlich auch von ritterlichen Carrièren gewöhnlicherer Art zu verfolgen und es ist interessant, die Mannigfaltigkeit derselben und die häufigen Versetzungen

zu beobachten, welche den Beamten von dem einen Theile des weiten Reiches zu dem andern, aus den hauptstädtischen Ministerien in die Provinz und aus dieser wieder in die höheren Stellen der Hauptstadt zurückführen mögen.

Während aber in der Amtscarrière des Senators leicht und öfters Zwischenpausen eintreten konnten, in denen er amtlos war und nur seinen Sitz im Senat behielt, sind derartige Unterbrechungen bei den ritterlichen Beamten sicher viel seltener vorgekommen; aber eine Stabilität des Amtes, wie bei unseren modernen Staatsdienern, eine irgend rechtlich gesicherte Aussicht im Staatsdienste zu verbleiben[56], bestand auch für die rein kaiserlichen Diener nicht, da der Auftrag des Princeps, kraft dessen sie ihr Amt führten, seiner Natur nach jederzeit beliebig widerrufen werden konnte und bei einem Regierungswechsel sofort von Rechtswegen erlosch, wenn auch öfters eine Bestätigung Seiten des Nachfolgers eingetreten sein mag.

Dessenungeachtet steht das ganze System der ritterlichen Beamtungen, speciel der Procuraturen, unserem modernen Staatsdienerthume am nächsten und bietet vielfache Aehnlichkeiten mit ihm dar, in der Entstehung, in der gesammten Anlage, in dem Umstande, daſs dieser Dienst thatsächlich wenigstens dauernder Lebensberuf ist, endlich auch in der Ausbildung und Gestaltung eines förmlichen Gehaltsystems.

Wie in den deutschen Territorien der Staatsdienst sich entwickelt hat aus dem landesherrlichen Dienste, dem Dienste des Regenten, so ist die römische Procuratur ihrer Idee nach Besorgung der Geschäfte des Princeps[57], wobei die ihn persönlich und sein Hauswesen angehenden und die ihm in seiner Stellung als Princeps zukommenden lange Zeit hindurch weder allenthalben scharf, noch immer gleichmäſsig geschieden werden.

Der Ausgangspunkt für die Procuratur ist speciel die Vermögensverwaltung für den Kaiser und die Administration der annectirten Länder gewesen, die er wie ein Landesherr ohne alle Einwirkung des Senats beherrscht und gewissermafsen als Privatdomäne inne hat. Auch der Fiscus, die kaiserliche Kasse ist, rein juristisch betrachtet, Privatkasse des Kaisers und völlig freigehalten von jeder senatorischen Einwirkung. Der Kaiser ist freilich kraft seiner publicistischen Stellung verpflichtet, aus den Mitteln des Fiscus den auf sein Herrschaftsgebiet fallenden Theil der Staatsbedürfnisse zu bestreiten — die Sache steht sogar so und ist im Grunde auch darauf angelegt, dafs dem Aerarium, der Senatskasse öfters beträchtliche Zuschüsse aus dem Fiscus gewährt werden müssen — aber der Kaiser hat über Alles, was dem Fiscus gehört, die volle, freie und unbeschränkte Disposition, wie ein Privateigenthümer, und wenn bisweilen in der früheren Zeit die Staatsrechnungen veröffentlicht worden sind, so besteht doch für den Kaiser keinerlei Pflicht zur Rechnungslegung[58].

Von diesen erwähnten Punkten aus hat sich dann der Kreis der Procuraturen und überhaupt der ritterlichen Aemter ausgedehnt auf eine Menge anderer Verwaltungszweige, welche der Kaiser als seine eignen, vom senatorischen Einflusse freizuhaltenden Geschäfte zu betrachten und zu organisiren Anlafs fand. Und wie von Anfang an die Präfecturen, so nehmen nun mehr und mehr auch die Procuraturen den Character des öffentlichen Dienstes, des Staatsdienstes in dem dem Princeps vorbehaltenen und überwiesenen Competenzgebiete an.

Es ist von Anfang an entschiedener Grundsatz des kaiserlichen Regiments, dafs der Beamte Gehalt, also eine fixe Besoldung, daneben und mitunter anstatt derselben auch bestimmte Naturalbezüge empfängt[59].

Eine wichtige Ausnahme hiervon machen aber namentlich die stadtrömischen Magistraturen. In ihnen lebt der Gedanke des gemeindlichen Ehrenamtes noch rein fort, ja es sind mit ihnen auch jetzt noch oft bedeutende Ausgaben für Spiele u. s. f. verbunden und da sie die regelmäfsig nothwendigen Stufen auf der senatorischen Carrière sind, so ist schon deshalb für die Betretung bez. die Fortsetzung der letzteren ein bedeutendes Vermögen oder ausgiebige kaiserliche Unterstützung erforderlich.

Dagegen beziehen die Inhaber aller übrigen staatlichen Aemter regelmäfsig Gehalt. Aber die juristische Auffassung desselben oder wenigstens die juristischen Ausgangspunkte sind verschieden. Bei den Statthaltern senatorischen Ranges ist die ursprüngliche Idee die einer Aversionalsumme, welche ihnen für ihr Amtsjahr als Ausrüstungs- und Repräsentationsgeld gegeben wird. In Wahrheit ist es jetzt ebenfalls Gehalt und zwar ein sehr hoher. Den Betrag kennen wir nur aus einer Notiz des Geschichtsschreibers Dio, die sich auf den Proconsul von Africa bezieht und hiernach betrug dessen Gehalt 1 Million Sesterzen (gegen 180,000 Mark)[59a].

Innerhalb der ritterlichen Carrière sind die Gehalte weniger hoch, aber immer noch sehr ansehnlich. Hier giebt es ein ausgebildetes Gehaltsystem, eine Gehaltscala; und während bei den senatorischen Beamten ihre Rangstellung sich bestimmt nach den von ihnen bekleideten Ehrenämtern, also an der Spitze die Consularen stehen, dann die Prätorier, Aedilicier und Tribunicier und schliefslich die Quästorier folgen, richtet sich die Rangstellung der Procuratoren nach der Höhe ihrer Gehalte. In dem ausgebildeten Systeme bestehen vier Classen von Procuratoren mit Gehalten von 60,000, 100,000, 200,000 und 300,000 Sesterzen (von reichlich 10- bis reichlich 50,000 Mark) und werden dieselben demgemäfs als sexagenarii, centenarii, ducenarii und trecenarii bezeichnet. Die hohen Präfecturen

mögen noch höher dotirt, untere Procuratoren auch niedriger besoldet gewesen sein[60].

Für das Rechtsverhältnifs der kaiserlichen Procuratur, welches ja ausgegangen ist von der Besorgung der Privatgeschäfte des Princeps, erscheint als der nächstliegende juristische Gesichtspunkt der des Mandats[61], wobei natürlich im Auge zu behalten ist, dafs hier der Imperator der Mandant ist und dafs die aufgetragenen Geschäfte zum gröfsten Theil Geschäfte von publicistischer Natur und Bedeutung sind.

Jenes doppelte Element, welches regelmäfsig schon in dem Mandatsverhältnisse des Privatrechts hervortritt, findet sich auch in der Procuratur wieder, nur noch bestimmter ausgeprägt; die procuratorische Stellung erscheint als die persönliche Vertrauensstellung zunächst eines Geschäftsführers des Kaisers, aber auch zugleich als diejenige eines zum rechtswirksamen Handeln für den Kaiser und statt seiner innerhalb der Grenzen der gegebenen Instruction Ermächtigten, eines Stellvertreters desselben; und auch nach der mehr privatrechtlichen Seite seiner Thätigkeit hin ist dem procurator Caesaris eine über die sonstigen Grundsätze des römischen Privatrechts weit hinausgreifende Macht der directen Stellvertretung, des Handelns für den Princeps mit unmittelbarer Rechtswirkung eingeräumt gewesen[62].

Mit dieser Auffassung der Procuratur als Mandatsverhältnifs streitet es durchaus nicht, dafs die Procuratoren Gehalt beziehen. Auch bei dem Privatmandate ist trotz seiner Unentgeltlichkeit die Gewährung oder sogar die vorherige Zusage einer einmaligen oder dauernden Remuneration, eines honor oder salarium, durchaus zulässig und auch im römischen Privatleben sehr häufig gewesen; aber allerdings, juristisch betrachtet, ist dies nicht Dienstlohn, nicht Aequivalent und gewissermafsen geschäftlicher Preis für geleistete Dienste, sondern Gehalt, Belohnung

und Vergeltung für Pflichterfüllung und die durch solche aufgelegten Opfer, wobei namentlich auch die Entschädigung für den standesgemäfsen Unterhalt in Betracht kommt[63]. Daher wird auch das Privatsalarium nicht eigentlich vereinbart, sondern von dem Auftraggeber festgesetzt, constituirt und die Festsetzung desselben, wo sie geschieht, ist juristisch kein Bestandtheil der das Mandatsverhältnifs begründenden vertragsmäfsigen Vereinigung, sondern etwas nebenhergehendes, eine Zusage für sich, welche nur die Eingehung jenes Pflicht- und Treuverhältnisses zur Grundlage hat. Daraus erklärt es sich namentlich, dafs im römischen Recht auch das salarium des Privatprocurators nicht im gewöhnlichen ordentlichen Verfahren und nicht mit der Klage aus dem etwa abgeschlossenen Mandatscontracte, der actio mandati, sondern im Wege des aufserordentlichen Verfahrens vor dem Magistrat, der sogenannten extraordinaria cognitio eingefordert werden mufste; und diese Eigenthümlichkeit finden wir dann überall auch da wieder, wo es sich um die Einklagung eines öffentlich-rechtlichen Salars oder Honorars handelt[64]. Wenn aber, soweit wir sehen, im römischen Staatsdienste und insbesondere bei der Procuratur die Auswerfung von festen Gehaltsbezügen als durchgehende Regel beobachtet worden ist, so correspondirt dies genau mit dem gerade durch Quellen jener Zeit uns überlieferten Rechtssatze, dafs die Zusage eines salariums, um eingeklagt werden zu können, auf bestimmte Gehaltsbezüge, also auf Geldsummen oder etwa auf bestimmte Naturalbezüge gehen müsse[65].

Wesentlich verschieden ist das Verhältnifs der im öffentlichen Civildienste beschäftigten Subalternen gewesen. Den Grundtypus für diese bieten uns die sog. Apparitoren dar, die niederen aber freien Diener namentlich der städtischen Magistrate[66]. Nähere Kenntnifs von ihnen haben wir nur für die Hauptstadt; eine neuste Entdeckung hat uns auch

über die städtischen Apparitoren in der Provinz, zunächst in Betreff der von Cäsar gegründeten colonia Genetiva Julia, des heutigen Ossuna in Andalusien, werthvolle Aufschlüsse verschafft[67].

Der dem Verhältniſs dieser Apparitoren ursprünglich zu Grunde liegende Gesichtspunkt ist entschieden der der locatio conductio, der Dienstmiethe, ihr Gehalt daher nicht salarium, sondern merces[68], Dienstlohn, und die Festsetzung eines solchen Lohnes für die von ihnen zu leistenden öffentlichen Dienste ist daher hier nothwendiges Erforderniſs des das Verhältniſs begründenden Einvernehmens und demselben immanent. Auch im übrigen bietet das ganze Verhältniſs wenigstens der hauptstädtischen Apparitoren eigenthümliche, von der sonstigen regelmäſsigen Structur des römischen Beamtenwesens abweichende Erscheinungen dar. Vielfach sind die in den verschiedenen Aemtern dieser Art Angestellten zunftmäſsig, corporationsweise organisirt, zu sog. Decurien verbunden, welche juristische Persönlichkeit haben und eignes Vermögen besitzen; meist sind die Stellen wenigstens thatsächlich lebenslänglich und, was mit der Grundlage des Verhältnisses, welche Geschäft des gewöhnlichen Verkehrslebens ist, und mit dem daraus resultirenden Character des Gehaltsanspruches als eines rein vermögensrechtlichen sehr gut quadrirt, es florirt bei diesen Aemtern auch der Stellenkauf und nicht selten erscheinen sie als Sinecuren[69].

Es würde übrigens nicht richtig sein, anzunehmen, daſs die Inhaber dieser Aemter durchweg wenig angesehen und ohne Einfluſs gewesen seien. Unter den höheren Büreaubeamten dieser Art finden wir nicht selten Männer aus dem Ritterstande und bei einer Magistratur, bei welcher, wie bei der stadtrömischen, die Oberbeamten wechselnd, keine Fachmänner und öfters jüngere Leute waren, konnte es gar nicht fehlen, daſs die ständigen und routi-

nirten Büreaubeamten einen verborgenen, aber sehr bedeutenden Einfluſs haben muſsten.

In der späteren Kaiserzeit geht aber mit dem Subalternenstande des Civildienstes namentlich in den Provinzen eine durchgreifende Veränderung vor durch das Eindringen und Ueberwiegen des militärischen Elements und die Einrichtung einer militärischen Organisation. Das Abcommandiren von unteren Officieren (beneficiarii) zu Verwaltungs- und Polizeidiensten, welches von früher Zeit her vorgekommen war, da die meisten Statthalter und kaiserlichen höheren Beamten neben ihrer Civilgewalt ja auch militärisches Commando hatten, nimmt immer gröſsere Dimensionen und einen dauernden Charakter an. Schon bei den späteren classischen Juristen finden wir dergleichen militärisch eingerichtete Büreaus, sog. officia; im Laufe des dritten Jahrhunderts, jenes für uns dunkelsten der Kaiserzeit, haben sich dieselben dann weiter entwickelt, die früheren Apparitoren des Civilstandes völlig verdrängt und sind zu jener Gestalt und Bedeutung gelangt, in welcher wir sie dann in der diocletianisch-constantinischen Organisation fertig vorfinden [70].

So tritt auch bei dem Rückblick auf die aus unserer Ueberlieferung schwieriger zu erkennende und hier nur in einzelnen Punkten andeutungsweise behandelte innere Seite des römischen Beamtenthums der gespaltene Charakter desselben hervor und es zeigen sich, nach den verschiedenen Arten der Beamten, mannigfache Verschiedenheiten in der juristischen Structur, wesentliche Unterschiede in den ursprünglichen Ausgangspunkten; aber zugleich läſst sich auch hier erkennen, wie der Zug der Kaiserzeit stetig auf Ausgleichung der Gegensätze, auf Verschmelzung der Verschiedenheiten, die Endentwicklung auf ein auch nach der inneren Seite hin einheitliches, höchstens nur nach Militär- und Civildienst unterschiedenes Beamtenthum hinausgeht.

Ueber den Lauf dieser Entwickelung, hin zu dem Endziel der büreaukratisch organisirten Beamtenhierarchie der diocletianisch-constantinischen Monarchie, gestatten Sie mir zum Schluſs noch einige Worte.

Indem die verschiedenen Bestandtheile des Reiches nach und nach zu einer äuſserlich uniformen Masse zusammengeschmolzen werden, die Selbstständigkeit der freien Städte zeitig zum Schatten herabsinkt, die Selbstverwaltung der mehr und mehr nach dem römischen Muster sich gestaltenden Communen durchgehends staatlich eingeschränkt und allenthalben staatlich beaufsichtigt wird, wächst im Fortschreiten der Kaiserzeit die Centralisation der Verwaltung, ergeben sich immer neue Aufgaben, die von Staatswegen zu lösen oder zu übernehmen sind; die Anzahl der Beamten steigt, die Gliederung des Beamtensystems wird reicher und straffer, die groſsen Competenzen und Bezirke beginnen sich zu spalten und zu verkleinern[71].

Und, während nach der Seite der Verfassung hin, die Augusteische Dyarchie dem Princip nach noch bestehen bleibt und in der Zeit der Antonine in gewissem Sinne ihre eigentliche Blüthe hat, fällt doch durch die Natur der Dinge stetig und unaufhaltsam der Schwerpunkt mehr und mehr auf die Seite des Kaiserthums. Die Idee der Mitherrschaft des Senats ist unfruchtbar, sein Competenzgebiet und seine Organe der Entwickelung und Erweiterung unfähig, alles Neue fällt der Initiative, der Fortbildung und Pflege durch den Princeps und seine Beamten anheim. Es ist Hadrian, der den neuen Reichsbeamtenstand organisirt, es ist Septimius Severus, der den realen Grundlagen der Mitherrschaft der senatorischen Amtsaristokratie die Axt an die Wurzeln legt[72] und auch die Beamtenorganisation in rein monarchischem Sinne weiter führt. Und bald nach dem Beginne des dritten Jahrhunderts führt der latente Widerstreit, der in der Natur des dyar-

chischen Systems lag, zum offenen Bruche. Der Kampf, der nun folgt, bald unter der Oberfläche geführt, bald in einzelnen blutigen Krisen ausbrechend, endigt mit dem entschiedenen Siege des auf die Militärgewalt gestützten Kaiserthums. Und mit dem siegenden Kaiserthum gewinnt derjenige Theil des Beamtenthums, welcher von Anfang an seine Schöpfung, sein Werkzeug und der getreueste Ausdruck seiner öffentlich rechtlichen Machtstellung gewesen ist, das ritterliche Beamtenthum, das entschiedene Uebergewicht nach beiden Seiten hin, gegenüber dem Hausbeamtenthum der kaiserlichen Freigelassenen, welche es schon seit Hadrian aus den höheren Stellungen verdrängt hat[78], sowie jetzt auch gegenüber den senatorischen Beamten, welche nun vom Heerbefehl völlig ausgeschlossen, von denen die stadtrömischen Magistrate auf die Stellung blofser Municipalbeamten der ersten Stadt des Reiches hinabgedrückt werden.

Dieses ritterliche Beamtenthum aber, selbst von seinen alten Grundlagen schon vielfach abgelöst und auch jene aristokratisch-ständische Gestaltung seiner oberen Schichten, deren wir vorher gedachten, mehr und mehr verlierend, spaltet sich nun in ein vorwiegend bürgerliches, juristisches und ein vorwiegend militärisches Element, und indem sich auf diesem Wege die Scheidung der Civil- und Militärgewalt schon jetzt in bedeutenden Ansätzen zu entwickeln beginnt, ist es der Berufsbeamte und der Berufsofficier, welche die neue absolute Monarchie von dem abscheidenden Imperatorenthum übernimmt und es sind diese Elemente, aus welchen jene neue Monarchie ihr neues Beamtenthum aufbaut.

Anmerkungen.

[1] La Ferrière, cours de droit public et administratif (5. edit.) I. introduct. p. XIX. vgl. auch Ihering, Geist des römischen Rechts II. B. Seite 286 (3. Aufl.), Seite 271 (2. Aufl.). Das (römische) Staatsrecht war Geschichte und Statistik, das Privatrecht eine abstracte Theorie. Für jenes besteht die Aufgabe darin, über der Sitte nicht das abstracte Recht, für dieses über dem abstracten Recht nicht die Sitte zu übersehen.

[2] So faſst das Verhältniſs der mit Rom unter der Bedingung, ut majestatem populi Rom. comiter conservarent, verbundenen liberi populi auch Heffter, Europäisch. Völkerr. 19, Anm. 1; über den Begriff des zusammengesetzten Staates und die verschiedenen Arten desselben Laband, Staatsrecht des deutschen Reichs, S. 70 u. 71; vgl. auch Hartmann, Institut. d. Völkerrechts S. 23. 24.

[3] Ueber die Stellung derselben und den Unterschied zwischen civitates foederatae und liberae im engeren Sinne Marquardt, römische Staatsverwaltung I, S. 344 ff. Kuhn, die städtische und bürgerliche Verfassung des römischen Reichs bis auf die Zeit Justinians II, S. 5. S. 14 ff.

[4] l. 7 pr. § 1 Dig. de capt. et de postlim. (49. 15). Die Stelle ist von einem Juristen des ersten Jahrhunderts, von Proculus. Aber in der späteren Kaiserzeit, namentlich seit dem vierten Jahrhundert, wird durch die Aufnahme und das Eindringen barbarischer, vorzugsweise germanischer Elemente (gentiles) eine neue Art auch wieder von foederati im Reiche selbst geschaffen, mit mehr oder weniger nation. Selbstständigkeit u. unter mehr oder weniger wirkl. oder fictiver Oberherrlichkeit der Kaisers. (Voigt, jus nat. u. gent. der Römer II, S. 888, 898 ff.) Dafs jene Stelle des Proculus sich blos auf auswärtige, gar nicht zum Reich gehörige Staaten beziehen solle (Puchta, Cursus d. Institut. I, § 94 not. b), vermag ich nicht anzunehmen.

[5] Ueber die Anschauungen und das Verfahren des Augustus gegenüber den regna und reges socii Sueton. Octav. cap. 48 : nec aliter universos, quam membra partesque imperii curae habuit.

[6] Ausnahmen bilden die nationalen Aspirationen der Gallier im ersten Jahrhundert und bes. die Aufstände der Juden, sowie die centrifugalen Bestrebungen in den Provinzen während jener Periode des dritten Jahrhunderts, die man als die Zeit der „dreifsig Tyrannen“ bezeichnet hat.

[7] Die Aeufserungen, in denen sich dies Gefühl der Reichseinheit ausdrückt, sind zahlreich in der griechischen und römischen Literatur, zumal der ersten beiden Jahrhunderte, s. die Belege bei Voigt, das jus naturale, aequum et bonum und jus gent. der Römer II, S. 681 ff.; vgl. auch Friedländer, Darstellungen aus der Sittengeschichte Roms I, S. 68 (4. Aufl.) (Roma aeterna) und II, S. 4 ff. (3. Aufl.) Urbs regia l. 6 Cod. de adopt. (8. 47.) Diocletian; und schon bei Modestin l. 4, § 11 Dig. de excus. (27. 1) regia urbs communis patria (*κοινῆς οὔσης . . πατρίδος τῆς βασιλευούσης.*) Immerhin characteristisch ist auch die Aeufserung des Kaisers Antoninus Pius in l. 9 Dig. de leg. Rhodia (14. 2.) *Ἐγὼ μὲν τοῦ κόσμου κύριος;* ich bin der Herr der Welt, obwohl dabei auch der Gegensatz zwischen Festland und dem freien Meer mit hineinspielt.

[8] Tacitus Agricola c. 14. Der daselbst genannte britische „König“ Cogidumnus, welchen K. Claudius aufser dem von Tacitus erwähnten Geschenke verschiedener „Völkerschaften“ auch mit dem römischen Bürgerrechte und dem Titel: legatus Augusti begabt hatte, ist derselbe, dessen Denkmal noch in dem dem Herzoge von Richmond gehörigen Parke von Goodwood steht. E. Hübner, eine römische Annexion der Kaiserzeit i. d. deutsch. Rundschau Jg. 1878, Bd. XV, S. 230.

[9] Tacit. annal. XV, 25; vgl. auch XIII, 8.

[10] Der technische Ausdruck hierfür ist adtribuere oder contribuere. Ueber die hohe Bedeutung dieses Verfahrens, welches auch noch in anderer als der hier ins Auge gefafsten Weise vorkommt, für die innere Gestaltung und den Ausbau des römischen Reichs s. jetzt insbes. auch Kuhn, über die Entstehung der Städte der Alten, Komenverfassung und Synoikismus 1878, besond. S. 194; früher derselbe schon in der Städteverfassung II, S. 41 ff. Marquardt, Staatsverwalt. I, S. 15.

[11] Aber freilich eben deshalb ist das Principat eine durchaus anomale, in diesem Sinne aufserordentliche Magistratur, die über den Rahmen der alten Verfassung weit hinausreicht. Es liegt dies nicht blos in der Cumulation verschiedener Machtbefugnisse in der Hand des Princeps, namentlich des proconsularischen Imperiums und der tribunicischen Gewalt, sondern auch darin, dafs bei ihm eine jede dieser Gewalten gesteigert und von ihren sonstigen Schranken entbunden erscheint. Momm-

sen, römisches Staatsrecht (2. Aufl.) II, Vorwort VI, S. 726. b. Anm. 3, S. 841 u. 844, vgl. auch I, S. 20.

[12] O. Hirschfeld, Untersuchungen auf dem Gebiete der römischen Verwaltungsgeschichte S. 64. 66, über die Bergwerke S. 79 u. 86. Mehrfach interessante Notizen über die Thätigkeit und Stellung eines kaiserlichen procurator metallorum giebt auch die sog. lex metalli Vipascensis, das Bruchstück einer römischen Bergwerksordnung, welches im Jahre 1876 bei Aljustrel in der portugiesischen Provinz Alemtejo in den dort von den Römern betriebenen alten Goldbergwerken gefunden worden ist.

[13] Auf Grund der lex Julia majestatis l. 3 Dig. h. tit. (48. 4) der lex Julia de vi publ. l. 12. Dig. h. t. (48. 6), vgl. auch l. 7 u. 10 eod. tit.; Paull. rec. sent. V. 26, 1.

[14] Mommsen, Staatsr. II, S. 928.

[15] l. 41 § 2 Dig. de excus. (27. 1). Eorum qui reipublicae causa absunt, comites, qui sunt intra statutum numerum ... de tutela excusantur. l. 32 Dig. ex quib. caus. maj. (4, 6). Der Begriff der absentia reipublicae causa steht überhaupt in sehr enger Beziehung mit dem römischen Staatsdienst. Er bezieht sich u. a. auf die proconsules legatosque eorum et ad eos, qui provinciis praesunt procuratoresve principum, qui in provinciis tenentur, sowie ferner ad tribunos militum et praefectos et comites legatorum, qui ad aerarium delati aut in commentarium principis delati sunt.

[16] In der Kaiserzeit ist jeder gewöhnliche Provincialquästor quaestor pro praetore, weil er selbstständiges, aber gegenüber seinem Proconsul geringeres Imperium hat. Mommsen, Staatsr. II, S. 236. 551. Marquardt, Staatsverwalt. I, S. 391.

[17] Mommsen, Staatsrecht II, S. 908. Auch nach Abzug dessen, was die ständigen Gehilfen des Kaisers (Präfecten, Legaten, Curatoren) wirklich definitiv erledigen, bleibt für Stadt und Reich noch ein gewaltiger Raum für die persönliche Thätigkeit des Princeps und seines Cabinets übrig.

[18] Siehe die Belege bei Mommsen, Staatsrecht II, 1061 not. 3 und Hirschfeld S. 208, not. 2. Eine weitere charakteristische Aeußerung aus dem vierten Jahrhundert ist die des Eunapius im Leben des Proäresius (Eunapius vit. sophist. Proaeres. S. 86 der Ausgabe von Boissonnade. Amstelod. 1822). Von Anatolius (damals um 346 und bis zu seinem Tode im Jahre 360 prätorianischer Präfect von Illyricum und auch sonst in den Geschichten jener Zeit oft genannt) und dessen kurz zuvor erfolgter Beförderung zur Präfectur sprechend, fügt er hinzu: *η δὲ ἀρχὴ βασιλεία ἐστὶν ἀπόρφυρος*, dieses Amt aber ist Kaiserthum (kaiserliche Herrschaft), nur ohne den Purpur.

[19] Hirschfeld, Verwaltungsgesch. S. 31. S. 286. Merivale, history of the Romans under the empire. Vol. V, ch. 50, p. 404 u. 405.

[20] Hirschfeld, S. 201 ff. Friedländer, Sittengeschichte I, S. 100 ff. 184. Im dritten Jahrh. tritt dann noch das Amt a memoria hinzu; das scrinium memoriae ist das allgemeine kaiserliche Expeditionsbüreau, in welchem namentlich alle Ernennungen ausgefertigt werden.

[21] Hirschfeld, S. 35. 44. Friedländer, Darstell. I, S. 166.

[22] Durch die neueste englische Reformgesetzgebung der Jahre 1873 bis 1877 sind allerdings die verschiedenen Gerichtshöfe zusammengelegt und der Unterschied zwischen law und equity im wesentlichen ausgeglichen worden; aber jene erwähnte umfassende Gerichtsbarkeit der Londoner Gerichtshöfe in erster und zweiter Instanz ist nun auf den an ihre Stelle getretenen supreme court of judicature in seinen zwei Abtheilungen übergegangen. Krit. Vierteljahrsschrift XX, S. 243. Goldschmidt, Ztschr. f. Handelsrecht, namentl. B. XX, S. 101, Beilageheft zu B. XXIII, S. 157.

[23] Sueton. Octav. 33; vgl. Keller, Römischer Civilproceſs S. 401, not. 990.

[24] Dio Cass. 52. 33.

[25] l. 1, § 1. 2. 4 a quib. app. non licet (49. 2) epistola Hadriani. Gesetzlich festgestellt ist die Inappellabilität des praefectus praetorio allerdings erst durch Constantin l. 19 Cod. 7. 72 (also zu einer Zeit, wo die Machtstellung der Präfectur durch die Theilung des Reichs nach vier Präfecturen und die Beschränkung auf die Civilgewalt gegenüber d. dritt. Jahrh. bereits geschwächt erscheint), thatsächl. in d. Praxis aber schon früher beobachtet worden.

[26] Ueber das consil. princip. Mommsen, StR. II, 948—952. Hirschfeld, S. 215. Der technische Ausdruck ist, daſs der Kaiser pronunciat, sententiam dicit. Von den Berathschlagungen, Debatten und Entscheidungen in diesem kaiserlichen Consilium geben eine Anzahl von Stellen der römischen Rechtsbücher ein anschauliches Bild. Bethmann-Hollweg, d. röm. Civilproceſs II, S. 48 not. 39.

[27] Diese civitates sind also keineswegs bloſse Stadtgemeinden, sondern ganze Bezirke, gewissermaſsen Kantone, aber mit einer Stadt als herrschenden Mittelpunkt. Der Decurionenadel, die gröſseren possessores, die Grundherren (charakteristisch, obwohl aus späterer Zeit, die Stelle des Libanios *περὶ τῶν προστασιῶν* Vol. II, p. 507, 9 ed. Reiske) sitzen eben vorzugsweise in den Städten, wie die „signori“ meist noch jetzt in Italien. Die Territorien dieser Kantone sind daher oft von groſsem Umfang gewesen. In Gallien mögen sie meist demjenigen der betreff. Völkerschaft entsprochen, auch eine Theilung der letzteren in und unter verschiedene „Städte“ stattgefunden haben. In Kleinasien erscheint die ganze Nordostküste d. schwarz. Meeres unter wenige griech. Städte vertheilt, welchen einheimische Stämme bis weit ins Binnenland hinein untergeordnet gewesen sein mögen. S. insbesond. bei Kuhn, Entstehung der Städte S. 435 ff. 443. 446. 277 ff. Die Ortschaften und Localverbände

des Landgebiets (pagi, vici, castella, Komen u. s. w.) sind nicht ohne alle Organisation, namentlich für die Ortspolizei, aber die höheren Selbstverwaltungsorgane fehlen ihnen und sind in der Stadt concentrirt. Uebrigens sind jene Ortschaften juristische Personen im privatrechtlichen Sinne oder können es wenigstens sein und daher eignes Vermögen haben, so namentlich die vici.

[28] Marquardt, Staatsverwalt. I, S. 517. In Africa scheint sich die Punische Stadtverfassung vielfach forterhalten zu haben. Kuhn, Städteverfassung II, S. 446.

[29] Hertzberg, Geschichte Griechenlands unter der Herrschaft der Römer III, S. 10. Die Ansicht, dafs schon durch jene Constitution Caracallas alle Städte im Reich ohne weiteres Municipien geworden seien, also die röm. Municipalverfassung direct und sofort auch in den übrigen Städten eingeführt worden sei, ist sicher zu verwerfen. Puchta, Instit. I, § 95 (4.), S. 425. Walter, Geschichte des römischen Rechts I, S. 527.

[30] Dergleichen mag wohl in den Städten überhaupt mancherlei vorgekommen sein. Vgl. den Passus aus den Provincialmandaten in l. 10 de cust. et exhib. reor. (48. 3) in Betreff der Untersuchungshaft.

[31] Näheres Marquardt, Staatsverw. I, S. 78. 437 ff. Mommsen, Staatsr. II, S. 1033—1038.

[32] Marquardt, Staatsverwalt. I, S. 117. Kuhn, städt. Verfassung II, 419 ff. und neustens Entsteh. der Städte S. 445. Beispiele: Amiens (Ambiani), Sens (Senones), Rheims (Remi), Rennes (Redones) und viele andere.

[33] So in Judäa, in Kappadocien u. s. w.

[34] Capitol. Maximin. duo c. 1. hic (der Kaiser Maximinus Thrax) de vico Thraciae, vicino barbaris, barbaro etiam patre et matre genitus; quorum alter e Gothis, alter ex Alanis genitus esse perhibetur. Auch die grofsen illyrischen Kaiser, Claudius, Aurelianus u. selbst Probus sind von dunkler Herkunft und peregrinischen Stammes gewesen. Der Kaiser Carus wollte dagegen, freilich mit sehr zweifelhaftem Recht, eine nationalrömische Abkunft für sich in Anspruch nehmen. Vop. Car. c. 4.

[35] Communalverfassung (griech.) hatten in Egypten nur einige wenige Städte griech. Ursprungs. Selbst Alexandria entbehrte seines Rathes (der *βουλή*) während des gröfsten Theils der Kaiserzeit und erhielt ihn erst durch Septimius Severus wieder hergestellt. Ueber diese ganze egypt. Verwaltungsorganisation Marquardt, Staatsverwalt. I, S. 282 ff. Kuhn, Städteverfass. II, S. 454 ff.

[36] Das im Texte hier Bemerkte sind natürlich ganz flüchtige Grundzüge. So gab es auch unter den auxilia Cohorten, welche vorzugsweise aus freiwillig in den Dienst getretenen Italikern bestanden. Der Dienst in diesen Cohorten, noch mehr in den hauptstädt. Garden, welche bis zur Auflösung und Umgestaltung der Prätorianer durch Septimius Severus

ja auch fast ausschliefslich aus Italienern bestanden, war leichter, lohnender und weniger streng, als der Dienst in den Legionen. Veget. II, 3. Wenn man die kaiserlichen Flotten und die übrigen hauptstädtischen Truppenkörper mit in Berücksichtigung zieht, so wird man bestätigt finden, dafs das Heer mit seinen Anhängen ein ziemlich getreues Abbild der complexen Zusammensetzung des Reichs und seiner freien Bevölkerungsklassen darstellte. Von den übrigen hauptstädt. Truppen bestanden die nach den Prätorianern nächst bedeutenden und angesehenen, die cohortes urbanae, die städtische Polizeimannschaft, lange Zeit ebenfalls vorwiegend aus Italienern, die equites singulares Augusti waren eine Elitetruppe von meist peregrinischen Reitern, die cohortes vigilum, das Corps der Nachtwachen und der kaiserlichen Feuerwehr, bestanden wesentlich aus Freigelassenen. Auf der Flotte wurden die Matrosen und Seesoldaten (die Ruderknechte waren Sclaven) aus Freigelassenen und Peregrinen genommen und auch die obersten Befehlshaber sind hier nicht senatorische Officiere, sondern ritterlichen Standes, wie der ältere Plinius, oder mitunter Freigelassene des Kaisers gewesen, wie der berüchtigte Anicetus, welcher Neros Mordbefehl gegen seine Mutter Agrippina vollzog.

Ein wie mächtiges Instrument der Romanisirung das Heer gewesen ist, wie die Veteranencolonien und die Standlager der Legionen Ansatz- und Anhaltspunkte gewesen sind, von denen aus städtisches Wesen und römische Cultur und Civilisation namentlich in den Provinzen des Westens ringsum sich verbreiteten, ist bekannt. Auch der Einfluſs der stetigen Bürgerrechtsertheilungen namentlich an die ausgedienten peregrinischen Soldaten ist nicht zu unterschätzen. Besonders beachtenswerth sind in dieser Beziehung die nach und nach zahlreich (bis jetzt über 60) gefundenen sog. tabulae honestae missionis, Militärdiplome, durch welche den betreffenden Soldaten die ihnen bez. ihren Frauen und Nachkommen vom Kaiser gewährte Civität beurkundet wird. Es zeigt sich an ihnen eine doppelte Tendenz : nicht römische Soldaten mit ihrer Nachkommenschaft zu Römern zu machen, also das römische Element der Bevölkerung zu mehren, und der Nachkommenschaft römischer Soldaten aus Verbindungen mit nicht römischen Frauen, welche rechtlich peregrin war, das Bürgerrecht zu geben, sie gewissermafsen zu legitimiren und dadurch der Denationalisirung der Nachkommen römischer Männer entgegenzuwirken. Je ein Muster von jeder Gattung abgedruckt bei Bruns, fontes jur. Rom. ant. ed. 3, pag. 177 ff.

[87] Laband, Staatsrecht d. deutsch. Reichs I, S. 393; vgl. auch von Gerber, Grundzüge eines Syst. d. D. Staatsr.. (2.) S. 78 u. 108. Beilage II, S. 227.

[88] Eigenmächtig abdanken kann der Provincialstatthalter nicht l. 20 Dig. de off. praes. (1. 18). Zunächst ist dies von dem kaiserlichen

legatus gesagt, der hiersu unbedingt der Genehmigung des Princeps bedurft hat, sicher aber auch zu beziehen auf die Proconsuln der Senatsprovinzen, vgl. Mommsen, Staatsrecht I, 605. Dem Imperator hat die rechtliche Befugniſs die Herrschaft niederzulegen, sich des imperium zu entschlagen und in den Privatstand zurückzutreten, unbezweifelt zugestanden. Diocletian hat freiwillig abgedankt, Vitellius unter dem Zwange der Umstände. Tacit. hist. III, 65—68.

[39] Mommsen II, S. 725 (vgl. auch Vorwort VI. VII u. S. 825).

[40] Bei dem Versuche, diese Dyarchie juristisch zu construiren, wird man freilich kaum umhin können, die Idee der Solidarität zu Hilfe zu nehmen, also daſs mehrere höchste Organe des Staats, welche ebendeshalb als souverän erscheinen, neben einander vorhanden sind und nun nicht nur durch ihr verfassungsmäſsiges Zusammenwirken, sondern auch jedes Einzelne für sich höchsten Staatswillen produciren und zum Ausdruck bringen können. Auf welche Weise und in welchen Fällen das etwaige Zusammenwirken stattfindet — im röm. Principat dessen Princip entsprechend meist so, daſs der Kaiser ex Senatusconsulto handelt oder daſs der Senat auf Antrag des Kaisers beschlieſst bez. acclamirt (oratio principis) ist an sich gleichgiltig, obwohl ein solches Zusammenwirken nicht nur als nützlich, sondern auch als verfassungsmäſsiges Postulat erscheinen mag; und ebenso ist es mit jener Idee der Solidarität sehr wohl vereinbar, daſs der eine Theil den einseitigen positiven Willen des andern hemmen (Intercession) und daſs die regelmäſsige Ausübung der Souveränetät nach Competenzen und Geschäftsbranchen getheilt sein kann. Eine Mehrheit höchster Organe ist ja auch den Staatsrechten der modernen Zeit nicht fremd, wenn auch das, was sich daran knüpft, verschieden gestaltet sein kann. In Betreff der englischen Verfassung spricht u. a. Blackstone commentar. on the laws of England I, ch. 2, von three distinct powers, entirely independent of each other, first the king, secondly the lords, thirdly the house of commons und fährt dann fort : as this aggregate body . . composes the British parliament and has the supreme disposal of every thing; . . every branch being armed with a negative power, to repel any innovation, which it shall think inexpedient or dangerous. Daſs für das Bestehen einer solchen complexen Verfassung das sogenannte Gleichgewicht der Gewalten nicht erforderlich sei und daſs lange Zeit einer der Factoren das Uebergewicht über die anderen behaupten und diese anderen sich dienstbar machen könne, ohne daſs die Verfassung selbst dadurch untergeht, darauf weist u. a. Stewart, der Herausgeber Blackstones in Einklang mit anderen englischen Schriftstellern hin und erinnert namentlich an die Zeit der Tudors, in welcher die beiden Häuser des Parlaments ohne Zweifel : subservient to the crown gewesen sind. Der Fehler in der complexen Verfassung des Principats, wie deren

Grundlagen von Augustus gelegt waren, bestand darin, dafs dabei von vornherein ein Widerstreit zwischen Kaiser und Senat gesetzt und dem Kaiser, welcher gleichwohl kein wahrer Monarch, sondern nur ein höchster Beamter war, ein solches Uebergewicht von realer Macht gegeben war, dafs das Bestehen eines verfassungsmäfsigen Regiments wesentlich an der klugen Selbstbeschränkung und Mäfsigung des Imperators hing. Vgl. noch von Aeufserungen deutscher Staatsrechtslehrer: die Einheitlichkeit (Untheilbarkeit) der Staatsgewalt hat nicht den Sinn, dafs dieselbe stets in einem Organe zum Ausdruck kommen mufs, Ge. Meyer, Lehrbuch des D. Staatsr. S. 8, Anm. 2. — „und selbst in der Monarchie kann ein Mitherrscher sei es mit getheilter oder ungetheilter Verwaltung bestehen" Zachariä, D. Staatsr. (3), S. 76.

Was nun das römische Staatsrecht betrifft, so ist hier insbesondere das für die römische Magistratur geltende Princip der Collegialität ins Auge zu fassen. Dieses Princip der Collegialität, sehr verschieden von dem in unseren Behördencollegien herrschenden Majoritätsprincip, ist im Grunde nur eine besondere Gestaltung der Idee der Solidarität, solidarischer staatsrechtlicher Macht und Berechtigung (Mommsen, Staatsr. I, S. 29, Anm. 6) und man wird sich dabei erinnern mögen, dafs die Gewalt schon der republikanischen Magistrate, dieser Erben der regia potestas, als „ein für die Zeit übertragenes Souveränetätsrecht" sich auffassen läfst (Bethmann-Hollweg, Gerichtsverfass. u. Proceſs des sinkenden römischen Reichs, S. 46).

In der Sammtherrschaft der späteren Kaiserzeit zeigt sich dann auch eine directe Anwendung der Solidaritätsidee auf das Kaiserthum.

Dafs das römische Civilrecht in der Mitvormundschaft, der contutela im eng. Sinne, eine analoge Bildung darbietet, welche nicht blos solidarische Berechtigung und bez. Verpflichtung, sondern solidarische Macht, potestas über eine freie Person und dabei doch nach Geschäftszweigen theilbar ist, kann hier nur angedeutet werden.

Bei der Beurtheilung des Verhältnisses zwischen Kaiser und Senat und der Entwickelung, die dasselbe genommen hat, wird man freilich, aufser der verschiedenen staatsrechtlichen Structur dieser beiden höchsten Organe, noch zwei Dinge in Betracht ziehen müssen, einmal den durch die ganze römische Rechts- und Staatsentwickelung durchgehenden Zug, dafs Neubildungen, obwohl sie auf selbstständigen und dem Bestehenden gegenüber disparaten Gedanken beruhen mögen, sich doch regelmäfsig im Anschlufs an das Alte entwickeln und neben dieses letztere stellen und sodann, dafs das Kaiserthum eine solche anomale Neubildung und auch als Magistratur eine durchaus aufserordentliche gewesen ist (Anm. 11). Es ist nun sehr selten im römischen Recht, dafs die neue Bildung die ältere sofort und überhaupt gewaltsam zerstört, beide

berühren sich, verschlingen sich, wachsen vielfach ineinander; und wenn der endliche Ausgang dieses Processes nicht die Verschmelzung des Alten und des Neuen ist, sondern die völlige Ueberwindung des ersteren durch das letztere, so geschieht es auf dem Wege gewissermafsen der Ueberwucherung und der Aussaugung. Die alte Institution, das alte Organ stirbt an der allmählichen Entziehung von Raum, Licht und Luft für seine Functionen.

[41] Mommsen, Staatsr. II, S. 892.

[42] Mommsen, Staatsr. II, S. 893. Ueber die Bedeutung von Staatssitte und Staatspraxis im römischen Recht Ihering, Geist des römischen Rechts II, S. 274 ff. In der ganzen Art des Principats, welches so vieles Althergebrachte mit hinübernahm und wenigstens dem Scheine nach sorgfältig conservirte, lag es, dafs im öffentlichen Rechte Vieles unbestimmt blieb und unbestimmt gelassen wurde, die Gesetzgebung mehr nur im Einzelnen wirkte, die Staatspraxis eine grofse Rolle spielte, aber auch schwankend war und sich selten zu einem wahren Staatsgewohnheitsrechte ausbilden konnte. Oft begegnet daher die Erscheinung, dafs erst spät gesetzlich fixirt wird, was lange vorher schon regelmäfsig beobachtet worden war. Beispiele in Anm. 24.

[43] Die disponible Anzahl der Consularen wurde allerdings wesentlich erhöht durch die in der Kaiserzeit regelmäfsige u. sich steigernde Abkürzung der Amtsfrist des Consulats (consules suffecti). Dagegen aber fällt ins Gewicht, dafs die kaiserliche adlectio inter consulares in der guten Zeit des Principats nicht vorkam und dafs der Abgang unter den Consularen ihres Alters halber wenigstens etwas stärker sein mufste, als bei den anderen Rangclassen.

[44] In der Episode des Kaisers Tacitus 275 schien das Senatskaiserthum in der That noch einmal verwirklicht zu sein, siehe die schöne Schilderung bei Gibbon, Geschichte des Verfalles und Unterganges des römischen Reiches, deutsch v. Sporschil, S. 252—259. Aber es war eine kurze und eine niemals sich wiederholende Episode. Auf die merkwürdige Prophezeiung der haruspices bei Vop. Florian. c. 1 hat neuerdings Mommsen wieder aufmerksam gemacht. Staatsr. II, S. 726, Anm. 1. In Betreff der gleichmäfsigen Anschauungen, Hoffnungen und des Verfahrens der senatorischen Partei in den beiden ihr günstigen Krisen von 238 und 275 bieten die Senatsschreiben bei Capitol. Maximin. c. 15 und Vopiscus Flor. c. 5 eine merkwürdige Parallele dar. In denselben Gedankenkreis gehört noch die angebliche Rede des Albinus in Capitol. Clod. Alb. c. 13.

Uebrigens haben auch die bedeutenden illyrischen Kaiser vor Diocletian, namentlich Claudius und Probus, den Senat wenigstens mit Achtung behandelt.

[45] Für das Ende der Republik und die erste Kaiserzeit siehe die Zusammenstellung bei Willems, le sénat de la république Romaine (1878) S. 618.

[46] The men (die Kaiser der Flavischen und Antoninischen Periode) were legitimate representatives of the class, from which they sprang, the military aristocracy of the empire. Merivale, histor. of the Rom. VII. chap. 60 (pag. 9). Ueber den Senatorenstand siehe die Schild. bei Friedländer, Darstellung. I, 225 ff. Ueber Grundbesitz und Reichthum der Senatoren S. 253. 254. Der senatorische Rang theilte sich auch der Frau und den Kindern des Senators mit, sowie der weiteren Nachkommenschaft in männlicher Linie. tit. Dig. de senator. I. 9. Paull. rec. sent. I, 1. 7.

[47] Durch den Eintritt in den Senat wurde der Senator, der aus einem Municipium Italiens oder aus der Provinz stammte, Angehöriger der Stadt Rom und seiner Angehörigkeit an seine Ursprungsgemeinde wenigstens in Betreff der Lasten (munera) enthoben. Paull. rec. sent. 1, 1. 6 u. 7, l. 28 Dig. (50. 1) l. 11 Dig. (1. 9).

[48] Mommsen, Staatsr. II, S. 896—907. Ueber die kaiserl. adlectio wodurch der Kaiser gewissermafsen einen senatorischen Briefadel (ohne die wirkl. Bekleidung der stadtröm. Aemter) zu schaffen vermag, nam. S. 904.

[49] Die equites illustres konnten in gewissem Maafse dem senator. Stande zugerechnet werden, waren der dignitas senatoria mittheilhaftig. Tac. annal. XVI, 17. — Nam Augustus, inter alia dominationis arcana, vetitis, nisi permissu, ingredi senatoribus aut equitibus Romanis inlustribus, seposuit Aegyptum. Tac. ann. II. 59. In der späteren Kaiserzeit haben sich auch diese oberen Classen des Ritterstandes mehr und mehr verflüchtigt und aufgelöst. Doch begegnen wir den Ritterturmen noch unter Alexander Severus.

[50] Hirschfeld, Verwaltungsgesch. S. 225. 298. Friedländer, Darstell. I, S. 351 ff.

[51] Bei den öffentlich (vom Staat und den Gemeinden) angestellten Professoren an den höheren Lehranstalten kam eine Bewerbung vor, die eine gewisse Aehnlichkeit mit dem Französ. concours hat.

[52] Die sogen. militiae equestres, splendidae militiae stipendia. Das Militärtribunat war aber ebendeshalb in der Kaiserzeit mehr militärisches Verwaltungsamt. Mommsen, Staatsr. I, 494. Vgl. auch l. 12 § 2 Dig. de re milit. (49. 16). Auch kommen Abkürzungen der ohnedem kurzen Dienstzeit (tribuni semestres) und völlige Dispensation von wirklichem Dienste vor.

[53] S. nam. Mommsen, Staatsr. II, 1000 ff.

[54] Bes. Hirschfeld, Verwaltungsgesch. S. 240—280 die procurator. Carrière.

[55] Hirschfeld, S. 263, not. 6. l. 38 Dig. de minor. (4. 4).

[56] Auch die kaiserl. Beamten scheinen regelmäfsig nur auf bestimmte Zeit angestellt und bestellt worden zu sein. Als etwas Besonderes wird bei den in den kaiserlichen Staatsrath berufenen Juristen hervorgehoben, dafs : honor delatus finem certi temporis ac loci non haberet. l. 11, § 2 Dig. de minor. (4. 4).

[57] Tac. ann. XVI, 17 : per procurationes administrandis principis negotiis.

[58] Mommsen, Staatsr. 1. Aufl. S. 751, 2. S. 959 ff.; theilweis abweichend Hirschfeld S. 5 ff. und dagegen jetzt Mommsen, 2. Aufl. S. 959. Die dritte öffentliche Kasse, das von August gegründete und namentl. mit dem Ertrage der Erbschaftssteuer dotirte aerarium militare, war eine unter kaiserl. Disposition stehende Veteranenversorgungskasse.

[59] Auch Personalzulagen und Staatsdieneruniformen, letztere zunächst im Stadium des Entwurfs (Lamprid. Alex. Sever. c. 27), spielen schon eine Rolle. — Personalzulagen : Hirschfeld S. 265, Anm. 3. Wenn ächt, deutet darauf auch der Brief des K. Valerian an den Stadtpräfecten Cejonius Albinus in Betreff des späteren Kaisers Aurelianus (Vopisc. Aurelian. c. 9). Es wird letzterem schliefslich noch Einiges : praecipue .. extra ordinem bewilligt, obwohl : rigor publicus facit, ut accipere ultra ordinis sui gradum nemo possit. Die Bezüge hier und in anderen Fällen der späteren Kaiserzeit sind bestimmte Naturalbezüge, aber mit Geldzulagen und bei letzteren bestimmt, wieviel in Gold, Silber oder Kupfer. Es hängt dies wohl zusammen mit der Münzverwirrung und Münzverschlechterung namentlich in der zweiten Hälfte des dritten Jahrhunderts. Mommsen, Geschichte des römischen Münzwesens S. 775 ff. nam. S. 781.

[59a] Dio Cass. 78. 22. Die Notiz betrifft einen Fall aus Dios eigner Zeit (unter Macrinus) und darf nach dem Zusammenhang auch auf das Proconsulat von Asia bezogen werden, also auf beide höchsten senatorischen Statthalterschaften. Der betreff. Gehalt wird von Dio bezeichnet als *τὸ ἱκνούμενον γέρας*, also entsprechend dem latein. honor (S. 53), von Tacitus Agric. 42 als salarium proconsulare. Beide Schriftsteller haben übrigens den Fall vor Augen, dafs der betreffende Consular nicht in die Provinz ging, die Statthalterschaft nicht übernahm. Es scheint aber Sitte gewesen zu sein, dafs der Kaiser, auch wenn der an der Reihe befindliche ablehnte, sich excusirte, demselben doch das gebräuchliche salarium gewährte, und es scheint als eine Art Ungnade empfunden worden zu sein, wenn der Kaiser dies nicht that. Mindestens für die senatorischen Statthalterschaften ergiebt sich hieraus, wie mir scheint, zugleich

auch der Gesichtspunkt, dafs das salarium als ehrenvolle Anerkennung für die bisher schon geleisteten Dienste und für die in der senatorischen Laufbahn gebrachten Opfer erscheint. Es ist eine ähnliche Anschauung, wie diejenige, welcher wir im römischen Erbrecht bei dem honor der Erbeinsetzung und des Legats begegnen. Für die ächt römische Anschauung ist die Nennung und Bedenkung im Testament mehr als bloſse Vermögenszuwendung, sie wird in viel bestimmterem und höhern Maſse als bei uns, als Ausdruck persönlicher ehrenvoller Anerkennung und Schätzung Seiten des Testators aufgefaſst, empfunden und, auch über den Kreis der nächsten Angehörigen hinaus, erwartet.

[60] Die proximi in den Ministerien mit 40,000 Sesterzen. Hirschfeld, S. 265. Der Militärtribun bezog 25,000 Sesterzen.

[61] Tac. ann. IV, 6: res suas Caesar . . mandabat. l. 35, § 2 D. 4. 6: procurator Caesaris non solum, cui rerum cuiusque provinciae procuratio mandata erit sed et is, cui rerum, quamvis non omnium.

Eine starke und entschiedene Beimischung von publicistischen Elementen hat die kaiserliche Procuratur dadurch erhalten, daſs schon von Anfang an oder doch zeitig, wenn vielleicht nicht allen Procuratoren, doch den beiden wichtigsten Gattungen derselben obrigkeitliche Machtbefugnisse beigelegt worden sind. Diejenigen Procuratoren, welche vom Kaiser zunächst in die annectirten Länder und dann auch in manche der kleineren Provinzen geschickt wurden, um daselbst vice praesidis zu fungiren (zu dieser Art der „statthalterischen" Procuratoren gehörten auch die Procuratoren von Judäa nach Herodes Tode und speciel Pilatus), haben im Groſsen und Ganzen die volle statthalterliche Gewalt, auch selbst mit Einschluſs des imperium merum, der Strafgewalt; aber auch die gewöhnlichen Finanzprocuratoren in den Provinzen, wennschon sie letztere nur äuſserst selten durch besondere Verleihung besitzen, haben doch, definitiv und gesetzlich seit Kaiser Claudius im übrigen eine allerdings beschränkte jedoch innerhalb dieses beschränkten Competenzkreises im wesentlichen vollständige Jurisdiction (in diesem ihrem Gebiete sogar mit denjenigen Ausdehnungen der Jurisdiction, die auf Specialertheilung beruhen; vgl. l. 8, § 19 de transact. 2. 15).

So nahe übrigens auch die kaiserliche Procuratur mit dem Mandatsverhältnis des Privatrechts verwandt sein mag (die materielrechtlichen Grundgedanken der freien Eingehbarkeit, der Widerruflichkeit, der Lösung durch den Tod des Auftraggebers, des susceptum officium, der Anforderung an die Treue und Sorgfalt des Beauftragten finden sich in beiden Verhältnissen wieder) und obschon die Procuratur zu einer Zeit entstanden ist, in welcher das civilrechtliche Mandat nach den ihm wesentlichen Momenten bereits entwickelt war, so würde doch eine völlige Identificirung beider Verhältnisse m. Er. auch für das römische

Recht ebensowenig statthaft sein, als es in Betreff des heutigen Staatsdienerverhältnisses genügen dürfte, dasselbe rein als eine bloſse Unterspecies des privatrechtlichen Mandats aufzufassen. Beide Verhältnisse, Procuratur und privatrechtl. Mandat erscheinen mir vielmehr als besonders gestaltete Schöſslinge und Abzweigungen aus jenem allgemeinen Mandatsbegriff, der schon längst im römischen Leben und Verkehr existirt hatte, ehe sich aus ihm das civilrechtliche Mandat, mit seiner Begründung durch civilen Consensualcontract und mit seinen doppelten Klagen (actio directa und contraria) niederschlug (vgl. jetzt auch die Bemerkungen von Wlassak, Zur Geschichte der negot. gestio. Jena 1879, S. 77.)

Der Begriff des procurator im Privatrecht und besonders im Processe ist bekanntlich, namentlich ursprünglich, viel weiter greifend als der des Mandatars, weil er auch den ohne Auftrag handelnden Geschäftsführer und Vertreter mitumfaſst. Aber der kaiserliche Procurator steht doch nicht mit dem negotiorum gestor im eng. Sinne, sondern mit dem Mandatar in nächster Verwandtschaft, weil die Procuratur, wenn man auch zwischen princeps und Procurator schwerlich einen civilen Mandatscontract annehmen kann, sich doch darstellt als vom Cäsar autorisirte Geschäftsführung und Vertretung desselben, der kaiserliche Procurator consensu Caesaris geriren muſs (l. 1, § 1, Dig. 1. 19).

Uebrigens steht Privatmandat und kaiserliche Procuratur gleichmäſsig innerhalb jener ganzen Gruppe von Treu- und Pflichtverhältnissen, welche zum Inhalt die Besorgung fremder Angelegenheiten haben und auf einer besonderen persönlichen fides beruhen und zu denen im Gebiete des Privatrechts namentlich noch die tutela, die cura, die negotiorum gestio und auch die Societät gehören, erstere beiden auch mit staatsrechtlichen Analogien, speciel die tutela mit der Magistratur.

Einige Belege namentlich für die innere Seite der kaiserlichen Procuratur aus den Rechtsquellen, die hier freilich ziemlich dürftig flieſsen: die Berufsthätigkeit des kaiserlichen Procurators ist gleichfalls officium. l. 21, § 1, Dig. 20, 4. l. 2 Cod. 3, 26. Paull. rec. sent. V. 12, 5. Ueber das Mandat nach dieser Richtung bes. l. 1, § 4, Dig. 17, 1 wo auch der Gegensatz zur Miethe betont. — Für die Verpflichtung und Verantwortlichkeit des kaiserlichen Procurators bei seiner Geschäftsführung gilt, fidem et diligentiam ab eo exigendam esse. l. 3, § 5 de jur. fisc. 49. 14; vgl. l. 1, § 1, Dig. 1, 19 diligenter gerere. Dafür, daſs gerade diese Formulirung der Verantwortlichkeit bei auf Besorgung fremder Angelegenheiten gehenden Treu- und Pflichtverhältnissen und speciel in Betreff des Mandats schon von Altersher gebräuchlich war, Belege schon aus Cicero bei Pernice, Labeo II, S. 297, Anm. 37. — Folge, wenn der Procurator die Grenzen seiner Aufgabe, das diligenter

gerere oder diejenigen seiner Instruction überschreitet, ist regelmäfsig Nichtigkeit des Acts; so im allgemeinen l. 1, § 1, Dig. 1. 19 eine interessante specielle Anwendung durch Rescript festgestellt l. 8, l. 30, l. 46, § 7, Dig. 49, 14. Parallele mit dem fines mandati egredi Seiten des Mandatars bes. l. 4, § 2 bis 5 pr. Dig. 17. 1.

[63] l. 1, § 2, Dig. de procurat. Caes. (1. 19). Est hoc praecipuum in procuratore Caesaris, quod et ejus jussu servus Caesaris adire hereditatem potest (auch l. 46, § 8. 49. 14); et si Caesar heres instituatur, miscendo se opulentae hereditati procurator heredem Caesarem facit. — Paralleles Verhältnifs zwischen der kaiserlichen Procuration und der cura bonorum im Privatrecht : l. 1 pr. Dig. cit. (1. 19) und l. 2, § 1 Dig. de curat. bon. dando (42. 7). Auch der Name curator Caesaris statt procurator kommt bisweilen in den Quellen vor. l. 3, D. 1. 19. l. 10, l. 11, § 1. 39. 4. l. 5. 49. 14.

[63] v. Ihering, der Zweck im Rechte S. 192 ff. 201. 207; vgl. auch S. 108 ff. 131. 151 ff.

[64] In Betreff des im Text Bemerkten : l. 6 pr. l. 7. l. 10, § 9. l. 56, § 3 Dig. mand. (17. 1). vgl. auch l. 21 de in rem vers. 15. 3. — l. 61, § 1 de oblig. (44. 7) l. 1 Cod. mand. (4. 65). — l. 1, § 5. 8 Dig. de extraord. cognit. (50. 13). l. 4, § 2 Dig. (50. 9). l. 1 Cod. de advoc. fisc. (2. 9). l. 52, § 8 Dig. pro soc. (17. 2).

Den Verschiedenheiten im römischen Staatsdienste und Beamtenthume entspricht es, dafs kein einheitlicher Ausdruck existirt, sondern wenn allgemeines angeordnet werden soll, beschreibend und aufzählend verfahren wird. l. 1 pr. ad leg. Jul. repetund. (48. 11) lex . . pertinet ad eas pecunias, quas quis in magistratu, potestate, curatione legatione vel quo alio officio, munere ministeriove publico cepit vel cum ex cohorte cuius eorum est (letsteres die comites und Subalternen). Hier ist schon ein Fortschreiten gegenüber der noch mehr specialisirenden Art der republikanischen Gesetzgebung z. B. der lex Acilia zu bemerken. Dafs die Tendenz der Kaiserzeit, auszugleichen und zu verschmelzen, auch hier sich geltend gemacht hat, namentlich unter den höheren kaiserlichen Aemtern, ist nicht zu bezweifeln. So findet sich bei den ritterlichen u. senatorischen Aemtern die einheitliche Form der Ernennung durch kaiserliches Handschreiben (Hirschfeld S. 266). Für das Ablehnen des Amtes wird der Ausdruck se excusare bei Procuraturen (Hirschfeld S. 267) wie bei senatorischen Statthalterschaften (Tac. Agric. 42) gebraucht (übrigens kommt er auch im Civilrecht nicht blos bei tutela und cura, sondern auch beim Mandat vor l. 25 mand. Dig. 17. 1). Die Widerruflichkeit ist wenigstens bei allen kaiserlichen Aemtern gleichmäfsig vorhanden, Beschränkungen der Beamten, namentlich der Provincialbeamten, treffen alle oder die meisten der verschiedenen Categorien derselben u. s. f.

Dahin gehört noch, daſs die Ausdrücke jussu, injussu principis gleichmäſsig auf alle Beamten ohne Unterschied angewendet werden und der Name praeses provinciae schon ziemlich zeitig ein Generalname wird, der alle auch die senatorischen Statthalter in sich begreift.

[65] l. 56 § 3 mand. (17. 1). Salarium incertae pollicitationis neque extra ordinem petitur neque judicio mandati, ut salarium tibi constituat. l. 17 Cod. mand. (4. 65.) Salarium incertae pollicitationis peti non potest. — Vielleicht lieſse sich daran die Vermuthung knüpfen, daſs bei den Anstellungen namentlich der Procuratoren jedesmal erst in der Bestallungsurkunde der dem Betreffenden zu gewährende Gehalt bestimmt wurde, nicht also die verschiedenen Stellen als solche mit einem bestimmten Gehalte ein für allemal dotirt gewesen sind — obwohl darin sicher ein gewisser zieml. fester Gebrauch sich festgestellt haben mag, — sondern zunächst und rechtlich genommen der betreffende Mann es war, der mit einem bestimmten Salar begabt, in eine der Gehaltsklassen eingeordnet wurde (vgl. d. Anm. 1 u. 2 bei Hirschfeld, S. 262). Den Gegensatz davon würden dann diejenigen Stellen im Staatsdienste bilden, bei denen, wie es bei den comites der Statthalter der Fall gewesen zu sein scheint, schon von vornherein eine gewisse Besoldung im Etat festgestellt war (s. Anm. 15). Das Erste entspricht dem geschilderten Character des Salars, das letztere demjenigen der merces, des Dienstlohns (Anm. 67) und der Art und Weise, wie es mit der Besoldung der Subalternen gehalten wurde (l. Jul. Gen. c. 62. 63. l. Cornel. de XX quaestor I. 1. SC. bei Frontin. de aqu. c. 100) und in der That ist es die Analogie der locatio conductio, der Miethe, welche Papinian bei einer den Gehalt der comites betreffenden Frage herbeizieht. l. 19, § 10 loc. 19. 2. vgl. l. 4 D. I, 22. Wenn ein Unterschied wie der erwähnte zu machen wäre, so könnte er in Zusammenhang stehen mit der Besetzungsweise, ob die Anstellung erfolgte direct durch den Kaiser (resp. im Wege gesetzl. Ordnung z. B. durch Losung) oder nicht.

[66] Näheres ü. d. Apparitoren nam. Mommsen, Staatsr. I, S. 306—355, auch Bethmann-Hollweg, Civilproceſs II, § 77; Lange, Röm. Alterthümer I, § 89. Zu untergeordneten Dienstleistungen sind übrigens auch noch Gemeindesklaven (servi publici) und auch Sklaven und Privatbedienstete der Beamten verwendet worden und in dem eigentl. kaiserl. Subalterndienste spielte das kaiserl. Hausgesinde, Freigelassene und auch Sklaven des Princeps eine groſse Rolle.

[67] lex coloniae Genetivae Juliae s. Ursonitana. Nachdem schon im J. 1870 drei Tafeln dieses Coloniegesetzes in der Nähe von Ossuna (dem altspan. Urso) gefunden worden waren, sind 1875 noch zwei weitere Tafeln zum Vorschein gekommen. Der ersten der letztgefundenen Tafeln gehören die Cap. 62 u. 63 des Gesetzes an, welche von den Apparitoren der

Colonie handeln und namentl. auch eine Besoldungsscala für dieselben mit dem Maximum von 1200 Sesterzen (reichlich 200 Mark) enthalten. Der Subalternendienst bot übrigens manche Vortheile (Befreiung vom Kriegsdienst), oft mögen mehrere Aemter cumulirt oder das Amt als Nebenbeschäftigung übernommen worden sein.

[68] Dies ist der durchgehende technische Ausdruck in den Gesetzen und bei den meisten Schriftstellern (Stellen bei Mommsen Staatsr. I, S. 320, Anm. 2). Nur Plinius epist. IV, 12 spricht einmal von dem salarium des Schreibers eines Provincialquästors. Abgesehen davon, ob man auf den Sprachgebrauch namentl. eines nicht technischen Schriftstellers der Kaiserzeit viel Gewicht legen kann (Dio braucht fast durchgängig, für alle Aemter den Ausdruck μισθός, selbst bei Frontinus c. 100 de aquis steht einmal merces, wo man diesen Ausdruck nicht erwarten würde, vgl. auch Sueton, Vespas. c. 18), enthält die Stelle in dem : qui sorte obtigerat etwas Besonderes, welches auch für die Entscheidung von Einfluſs gewesen sein könnte (A. 65 a. E.).

[69] Den Inhabern dieser Stellen stand es meist frei, Vicarien für sich zu stellen und der Beamte muſste unter gewissen Voraussetzungen diese Vicarien annehmen.

[70] Bethmann-Hollweg, Civilproceſs II, S. 158 ff.

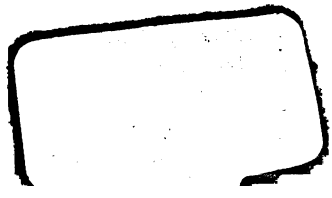
[71] Schon zur Zeit des Geschichtsschreibers Dion, im Anfang des dritten Jahrhunderts, war vielfach eine Verkleinerung der Statthalterschaften eingetreten, so daſs damals schon Provinzen, die vorher je zu zwei oder drei einen Statthalter hatten, nun jede unter einem besonderen Statthalter standen. Dio Cass. 53. 12. l. 3 D. de off. assess. 1. 22. Dieser Proceſs mag im Laufe des dritten Jahrhunderts, mit dem Eindringen des Ritterstandes in die kaiserlichen Statthalterschaften, der Umwandlung der meisten „legatorischen“ Provinzen in „präsidiale“, der sich jetzt schon geltend machenden Abtrennung des Militärbefehls in der Provinz von der Civilgewalt, noch weiter vorgeschritten sein. Bei der diocletianischen Reform und neuen Reichseintheilung folgte dann eine weitere principielle Zerschlagung und Verkleinerung der Provinzen (provinciae in frusta concisae, multi praesides) und um das Jahr 400 beträgt nach der notitia dignit. utriusque imperii die Anzahl der Provinzen des Gesammtreiches 120 (vgl. die Uebersichten bei Marquardt, Staatsverw. I, S. 330 ff. u. d. Tabelle bei Becker-Marquardt, Handb. d. röm. Alterth. III, 1. S. 233 ff.).

[72] vgl. Hirschfeld S. 294. Namentl. wird um diese Zeit die Scheidung zwischen aerarium populi und Fiscus zu Gunsten des letzteren fast vollständig beseitigt. Der Fiscus absorbirt das aerarium, saugt es durch Entziehung der ihm bisher verbliebenen Einnahmequellen vollends aus (vgl. Anm. 40 a. E.), das aerarium sinkt zur municipalen Kasse der Stadt Rom herab. Als allgemeine Staatskasse bleibt nur der Fiscus übrig,

von welchem dann gerade durch Septimius Severus das patrimonium principis, die res privata schärfer u. bestimmter, als früher, abgeschieden wird, dergestalt, dafs dasselbe m. Ans. nach mehr und mehr die Natur eines Krongutes, eines zur Dotation des regierenden Kaisers als solchen bestimmten, wenn auch seiner freien Disposition unterliegenden Gutes annimmt (vgl. auch l. 39, § 10 D. de leg. I, 30).

[73] Die Ausnahmen unter Commodus und Elagabal sind eben Ausnahmen, die auf die Persönlichkeit jener Kaiser zurückzuführen sind. Und bei der eigenthümlichen Natur des Principats, dieses persönlichen Regiments im eminentesten Sinne, konnten solche Ausnahmen jeder Zeit vorkommen.

Berichtigungen.

S. 21 Z. 10 u. 11 von oben lies curulische Aedilen statt cuculische.
„ 24 „ 5 v. ob. lies und statt ump.
„ 25 „ 7 „ „ „ Analogon statt Analogen.
„ 28 „ 14 v. unt. einzuschieben zwisch. „von ihnen“ und „zu gebenden“ : in erster wie in höchster Instanz.
„ 28 „ 6 „ „ lies consiliarii statt consiliari.
„ 31 „ 16 „ ob. „ Stationen „ Rationen.
„ 48 „ 11 „ unt. „ bemerkenswerther statt bewerkenswerther.
„ 60 Anm. 7. Z. 8 lies *πατρίδος* statt *πατροδος*.
„ 61 „ 18. „ 9 „ *ἡ* statt *η*.

Druck von Wilhelm Keller in Giefsen.